UNIVERSITÉ DE TOULOUSE — FACULTÉ DE DROIT

L'ADMINISTRATION LOCALE

à l'épreuve de la guerre

(1939-1949)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le lundi 19 janvier 1948

PAR

PIERRE DOUEIL

Lauréat de la Faculté

Sous-Préfet

MEMBRES DU JURY

Président : M. COUZINET

Suffragants { M. VEDEL
M. VIALA

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, *rue Soufflot - PARIS-5e*

1949

AVERTISSEMENT

Cette thèse, soutenue en janvier 1948, *n'ayant pu être imprimée qu'en fin d'année* 1949, *a été, en accord avec la Faculté et le Jury, mise à jour au* 1er *janvier* 1950.

Copyright by Librairie du Recueil Sirey, 1950, pour tous pays.

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE — FACULTÉ DE DROIT

L'ADMINISTRATION LOCALE

à l'épreuve de la guerre

(1939-1949)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le lundi 19 janvier 1948

PAR

PIERRE DOUEIL

Lauréat de la Faculté

Sous-Préfet

MEMBRES DU JURY

Président : M. COUZINET

Suffragants : M. VEDEL, M. VIALA

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, rue Soufflot - PARIS-5e

PERSONNEL DE LA FACULTÉ

HONORARIAT

MM. CEZAR-BRU, ✻ C., Doyen honoraire.
GHEUSI, ✻ O., professeur honoraire, recteur honoraire de l'Académie de Toulouse ;
MAGNOL, ✻, Doyen honoraire, chargé du cours de droit criminel ;
MESTRE, ✻, professeur honoraire ;
JAMES, professeur honoraire, professeur à la Faculté de Droit de Paris.
CLAVELIER, secrétaire honoraire.

PROFESSEURS — AGRÉGÉS — CHARGÉS DE COURS

MM. MAURY, ✻ professeur de législation comparée, Doyen.
HAURIOU, ✻, professeur de droit constitutionnel, Conseiller de la République ;
BOYER, ✻, professeur de droit romain, assesseur du Doyen ;
GABOLDE, ✻, professeur de droit commercial.
MARTY, professeur de droit civil.
BYE, professeur de législation française des finances et de science financière ; chargé de cours à la Faculté de Droit de Paris ;
HEBRAUD, professeur de droit civil ;
COUZINET, professeur de droit administratif ;
RAYNAUD, professeur de droit civil, en mission à l'Ecole française de Droit du Caire ;
OURLIAC, professeur de droit romain, chargé du cours d'histoire du droit ;
DAUVILLIER, professeur d'économie politique, chargé d'un cours de droit romain ;
VEDEL, professeur de droit international public, chargé du cours de droit constitutionnel ;
VIGREUX, professeur d'économie politique ;
CLUSEAU, professeur de droit colonial, chargé d'un cours d'économie politique ;
BRIMO, agrégé, chargé du cours de droit international public ;
BARRERE, agrégé, chargé du cours de législation française des finances et de science financière ;
LAPORTE, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

Président de la Thèse : M. COUZINET, professeur.
Suffragants : MM. VEDEL, professeur,
VIALA, chargé de conférences.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

A LA MEMOIRE DE M. PAUL DUPUY

Préfet des Vosges.

A MA FEMME

PRÉFACE

Si l'on éprouve parfois quelque gêne à rédiger une préface — ne serait-ce qu'en raison d'un certain manque de conviction sur l'exactitude des idées ou des thèses soutenues par l'auteur — cet embarras s'évanouit lorsque aucun doute ne vous effleure sur la haute valeur de l'ouvrage à présenter aux lecteurs. On ressent alors un réel plaisir à pouvoir s'exprimer sans réticence et à proclamer une satisfaction sans réserves. — En particulier celui qui, par profession ou par goût, a été amené à étudier, depuis de longues années, les problèmes soulevés par le droit administratif, ne saurait éprouver d'autres sentiments à la lecture du beau livre de M. Pierre Doueil.

L'auteur doit d'abord être loué du choix même du sujet dont il s'est proposé de nous entretenir. Il a compris que, la France à peine sortie d'une série de crises et de convulsions tant politiques qu'économiques, un intérêt très vif s'attachait à l'étude des répercussions de ces graves événements sur la vie administrative régionale et locale.

Sous le titre modeste de « l'Administration locale à l'épreuve de la guerre », ce sont ces problèmes qu'il aborde et dont il traite avec une rare vigueur. Une évolution se prolongeant sur une période de dix années est ainsi évoquée devant nous.

L'extrême complexité de cette évolution, son caractère multiforme et fragmentaire, ses aspects contradictoires à raison même du déroulement tragique des événements qui ont assailli le pays au cours de cette période, le nombre considérable des décisions administratives et des réformes de tous ordres intervenues dans les domaines les plus divers..., rien de tout cela, aucune de ces difficultés n'a fait reculer M. Doueil et ne l'a rebuté.

On peut même affirmer qu'il a triomphé de tous ces obstacles et non sans mérite. Aucun des problèmes rencontrés n'a cependant été négligé et bien plus, aucun d'entre eux n'a été traité superficiellement. Il était permis de redouter que l'exposé très fouillé d'une réglementation aussi touffue et parfois aussi chaotique ne risquât d'aboutir à une énumération fastidieuse et sans portée générale. L'auteur a su également éviter cet écueil et la richesse de la documentation ainsi que son ampleur ne nuisent en rien à la profondeur des développements, ni à l'harmonie de la construction d'ensemble.

Un tel résultat n'a pu être obtenu que par un labeur acharné, et il témoigne aussi bien des efforts soutenus de M. Doueil que de ses remarquables facultés de synthèse.

Au surplus, nul n'était plus qualifié que lui pour mener à bien cette œuvre, car une telle minutie dans l'information suppose une profonde connaissance pratique du jeu intime des institutions décrites. Faisant partie lui-même de l'administration active, et doté d'un sens aigu de l'observation, l'auteur a pu nous faire bénéficier de sa propre expérience et des investigations que lui permettaient les fonctions qu'il exerce. Rien ne pouvait être plus précieux pour une étude de cet ordre, car ce qui manque le plus aux juristes spécialisés dans les recherches de droit administratif ou, en tout cas, ce qui leur est le plus difficilement accessible, c'est précisément cette connaissance de la pratique administrative. L'étude approfondie des lois et des décrets ainsi que des décisions juridictionnelles ne permet qu'une vue imparfaite de la réalité et même quelquefois très incomplète, pour ne pas dire inexacte. Bien des difficultés et bien des « orientations » n'ont pas été l'objet d'un examen par le juge ; telle instruction ministérielle, par exemple, n'a jamais été publiée, ni même appréciée par les tribunaux et seuls les initiés, c'est-à-dire ceux qui voient les chose « de l'intérieur », peuvent en faire état et en connaître les répercussions ou les solutions de fait.

Ces possibilités d'investigation étaient loin du reste d'être suffisantes par elles-mêmes ; elles ne pouvaient porter leurs fruits qu'à la condition d'être mises en œuvre par un juriste confirmé. Cette heureuse conjonction s'est trouvée réalisée en la personne de M. Doueil, dont on ne saurait mettre en doute la profonde connaissance des théories générales du droit administratif.

A ces qualités, il convient d'ajouter le sens du raisonnement dialectique et le goût de l'objectivité. La description fidèle et pénétrante de ce qui est s'accompagne souvent d'un jugement de valeur. Mais ces vues d'avenir et aussi ces souhaits seront toujours formulés avec une pondération et une bonne foi dignes d'éloges.

⁂

C'est dans cet esprit que l'auteur étudie, entre autres problèmes, celui qui est posé par le célèbre titre X de la Constitution du 27 octobre 1946. — Ces dispositions, on le sait, donnent mission au législateur d'édicter des lois organiques destinées à accroître l'autonomie des collectivités locales et notamment du département.

Une fois consacrée, cette importante réforme aurait pour effet de dépouiller le préfet d'une partie de ses attributions. Il cesserait d'être l'organe d'exécution et de représentation du département pour ne conserver qu'un rôle de tutelle, expression devant laquelle d'ailleurs on se voile la face, bien qu'elle soit passée, et depuis longtemps, dans le langage courant. Les pouvoirs de tutelle devraient être réduits, du moins dans l'esprit des constituants, à un simple « contrôle administratif » se bornant à une possibilité d'annulation à posteriori au nom de la légalité méconnue. — Ainsi serait consacrée, comme le montre M. Doueil avec beaucoup de force, la rup-

ture, entre l'Etat et le département, d'une « articulation » qui a pourtant fait ses preuves.

L'auteur souligne les graves dangers qui découleraient de telles modifications, si elles devaient, en définitive, être réalisées. Elles ont été préconisées par les constituants, malgré les avertissements répétés de certains d'entre eux, au nom des « libertés locales » et de l'idéal démocratique, mais elles méconnaissent les nécessités pratiques de la vie administrative et procèdent surtout d'un souci excessif de logique et d'une recherche exagérée de symétrie entre l'organisation communale et celle du département. On sait pourtant, ou on devrait savoir, que les institutions de la vie publique s'accommodent mal de ces préoccupations systématiques et de ces vues abstraites. Leur critère devrait être l'efficience, et la notion de dédoublement fonctionnel en la personne du préfet n'a pas cessé d'être favorable à la bonne marche des services et au bien public.

Au surplus, et c'est peut-être un des passages les plus attachants de l'ouvrage, M. Pierre Doueil montre avec beaucoup de finesse que de telles conceptions sont en contradiction avec les tendances profondes du droit public moderne. La conception traditionnelle des libertés locales et de la décentralisation qui a inspiré manifestement les constituants de 1946, se trouve largement dépassée du fait même des tâches nouvelles que l'Etat tient à assumer et du rôle qu'il tend de plus en plus à jouer. — Il est certain, par exemple, que la création d'entreprises nationalisées, sous la forme d'établissements publics étatiques, que le désir aussi de faire régner, en bien des domaines, des statuts s'appliquant de manière uniforme à toutes les parties du territoire, ne peuvent qu'amoindrir, dans une large mesure, le rôle, les initiatives et, en dernière analyse, l'autonomie des collectivités décentralisées.

En présence des difficultés de toutes sortes que le pays doit affronter, le gouvernement et le législateur, le premier surtout, semblent peu enclins à mettre en œuvre les directives, un peu simples dans leur principe, que la Constitution leur a tracées. D'autres problèmes et plus impérieux sollicitent aujourd'hui l'attention des pouvoirs publics.

De toute manière, si de telles réformes devaient intervenir, la nécessité s'imposerait de renforcer parallèlement le rôle et les prérogatives du préfet par une politique hardie de déconcentration. L'auteur en apporte la démonstration vigoureuse. — Il montre aussi que d'ores et déjà ce qu'on appelle parfois la « décentralisation par services » a eu, et a des effets néfastes. Ces services administratifs dépendant des divers ministères — et qui pour beaucoup sont de création récente — tendent au particularisme et au cloisonnement. Ils prétendent de plus en plus n'entretenir de rapports qu'avec leurs administrations centrales respectives. Ces pratiques ont été trop souvent encouragées par les ministères eux-mêmes.

Il en résulte, au détriment des administrés, que le rôle de coor-

dination et d'unification du préfet, représentant de l'Etat dans le département, ne peut s'exercer comme il conviendrait. L'incohérence et les divergences dans les instructions reçues et données, les lenteurs qui en résultent dans le règlement des affaires, doivent être énergiquement combattues par la restauration bienfaisante de l'autorité préfectorale.

Sur tous ces points que nous ne pouvons qu'effleurer, M. Doueil nous apporte des vues très intéressantes et très saines et on ne peut qu'approuver hautement la sagesse des conclusions auxquelles il parvient.

***

Est-ce à dire qu'il n'y ait place pour aucune critique et qu'on ne puisse, pour le moins, exprimer, sur tel ou tel point, des opinions différentes de celles qui nous sont présentées ? Nullement, car une œuvre de cette importance ne peut que susciter la discussion à raison même de l'intérêt qui s'en dégage.

C'est ainsi que les abus commis, en certaines matières, par l'Administration trouvent parfois en M. Doueil un censeur, selon nous, trop bienveillant. Au sujet notamment des mesures de réquisitions subies par des entreprises concédées, sur ordre des Commissaires régionaux de la République au cours des mois ou des années qui ont suivi la libération, l'auteur semble vouloir approuver ces initiatives bien qu'elles aient été sévèrement blâmées par le Conseil d'Etat comme ayant porté de graves atteintes aux principes essentiels et à la nature même de la concession de service public. Il tente même, vainement à notre avis, de découvrir un fondement juridique à ces mesures de réquisition entachées d'arbitraire.

Ailleurs, il est vrai, et notamment dans la conclusion générale de l'ouvrage, les abus commis par l'Administration sont dénoncés comme il convient, mais M. Doueil se borne à conseiller d'y remédier par une réorganisation de la justice administrative. Selon lui, l'extension des pouvoirs juridictionnels des Conseils de préfecture interdépartementaux devrait, en mettant fin aux lenteurs actuelles du contentieux administratif, réprimer ces empiètements et, par voie de conséquence, les faire disparaître.

Cela nous paraît procéder d'une appréciation incomplète des réalités. Certes, on ne peut nier que l'arme du recours pour excès de pouvoir utilisée dans de brefs délais, apporterait une amélioration très sensible dans la régularité et la correction du fonctionnement des services publics, à la condition toutefois d'être confiée à un juge présentant toutes les qualités nécessaires de compétence technique et aussi de prestige.

Mais deux remarques doivent être faites : l'une portant sur l'origine même de ces abus, l'autre sur le caractère insuffisant, en bien des circonstances, de la sanction de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir.

Sur le premier point, il semble qu'il n'eût pas été inutile de souligner que ces mesures arbitraires, dont le nombre, de toute évidence, s'est considérablement accru par rapport au passé, ont été le résultat, dans une large mesure, d'un parti-pris de renouvellement du personnel qui a contribué à bouleverser l'administration préfectorale française. — Il est permis de penser que l'on a privé ainsi le pays, par une élimination trop générale dans son principe, des services que pouvaient rendre de hauts fonctionnaires de qualité éprouvée et d'expérience certaine, sans qu'on ait eu la possibilité ou la volonté, de mettre à leur place des éléments de qualité égale et d'une valeur suffisante. Ces administrateurs improvisés, trop souvent dépourvus de culture, sans compétence technique et sans tradition ne pouvaient qu'être tentés, par ignorance, ou par esprit partisan, de se livrer à des actions inconsidérées ou, en tout cas, dépourvues de base légale. — La politique suivie en matière de recrutement semble donc avoir été pour beaucoup dans ces errements condamnables.

Par ailleurs, le maniement moins tardif du recours pour excès de pouvoir serait loin d'être assez efficace pour mettre un terme à ces pratiques fâcheuses. Outre que l'appel au Conseil d'Etat des sentences rendues par les Conseils de préfecture étant toujours possible, la sanction n'interviendrait malgré tout qu'avec un retard certain, cette sanction elle-même a un caractère bien souvent platonique et ne paraît pas susceptible à elle seule, de ramener les agents fautifs à une plus juste et plus modeste appréciation des prérogatives de l'administration.

Il semble qu'il serait nécessaire d'y adjoindre des réformes tendant à permettre la mise en jeu de la responsabilité personnelle des fonctionnaires d'autorité. Le professeur Waline a dénoncé avec raison, dans un article fort remarqué paru dans la « Revue de droit public » de 1948, l'impunité de fait dont bénéficient de plus en plus les agents publics à raison même de la conception de plus en plus étroite de la faute personnelle et de l'élargissement de la théorie du cumul des responsabilités. Ce double développement jurisprudentiel qui était souhaitable à bien des égards, le second surtout, et conforme aux exigences de l'équité, n'en aboutit pas moins à ce résultat que les victimes sont fortement incitées, eu égard à la solvabilité des patrimoines administratifs, à ne mettre en cause que ces derniers par une action directe en négligeant de s'en prendre à l'auteur même de l'acte ou de l'agissement blâmable.

Beaucoup pensent qu'une réforme législative ou par la voie jurisprudentielle tendant à reconnaître et même à rendre obligatoire l'action récursoire de la personne administrative contre l'agent fautif serait hautement souhaitable.

Atteint dans sa situation matérielle, ce dernier serait sans doute porté à respecter, plus qu'il n'a propension à le faire, les grandes libertés publiques et les droits des individus.

Mais ce ne sont là que des lacunes vénielles et, aussi bien, on ne pouvait tout dire dans une matière aussi vaste que celle dont M. Doueil a entrepris l'étude.

Il n'en reste pas moins que l'ouvrage fait le plus grand honneur à son auteur. Une de ses qualités dominantes réside peut-être dans « l'utilité » dont il peut à juste titre se réclamer. Nous sommes convaincu, pour notre part, que les diverses autorités administratives, en présence d'une législation et d'une réglementation d'un caractère des plus complexes, auraient le plus grand intérêt à y poursuivre de fréquentes recherches et à y puiser nombre de renseignements précieux.

Par ailleurs, une telle œuvre ne peut manquer de captiver tous ceux qui sont curieux de l'évolution récente et des transformations de la vie administrative française. Une grave lacune est ainsi comblée avec beaucoup de bonheur et nous n'hésitons pas à en exprimer notre gratitude à M. Pierre Doueil.

Quant à nous, notre but sera atteint si nous avons réussi, par ces remarques cependant bien incomplètes et très fragmentaires, à éveiller l'attention du lecteur non averti, et c'est avec une pleine confiance que nous attendons son verdict.

Toulouse, le 20 mars 1950.

PAUL COUZINET,

Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Toulouse.

INTRODUCTION

Le titre X de la Constitution du 27 octobre 1946 traitant des « collectivités territoriales », a assigné à la réforme organique qu'il prévoit, deux directives de principe : étendre les libertés départementales et communales — rapprocher l'administration des administrés par une substantielle déconcentration. C'est la première fois depuis les décrets-lois Poincaré de 1926 qu'est envisagé un aménagement nouveau aussi profond de notre appareil administratif territorial.

Mais les modes d'administration locale sont en évolution incessante. La crise des structures politiques et sociales aiguë depuis 1934-1935, la préparation de la Nation au conflit à partir de 1937, enfin et surtout la période exceptionnelle ouverte en 1939 et non encore close, leur ont imprimé des modifications capitales. Le présent ouvrage a pour objet de décrire les répercussions à leur égard, de la guerre et de ses conséquences encore dominantes à l'heure actuelle.

Nous entendons par « administration locale », l'activité poursuivie, à la fois, par les représentants locaux du gouvernement et par les organes des collectivités décentralisées.

Nous désignons sous l'expression de « circonstances de guerre », tous les événements qui ont imprimé son caractère exorbitant à la période 1939-1949 : aussi bien au point de vue militaire (hostilités — armistice — occupation) qu'au point de vue politique (régime de l'état de siège républicain — régime autoritaire de Vichy — régime républicain provisoire — régime pré-constitutionnel, puis parlementaire rétabli) qu'au point de vue économique (pénurie croissante exigeant un interventionnisme administratif incessant et multiforme).

Nous n'envisagerons cette administration à l'œuvre que sur le plan provincial métropolitain, exceptant donc les régimes spéciaux de la ville de Paris et du département de la Seine, l'organisation de l'Algérie et des départements d'Outre-mer.

La période de guerre a d'abord appelé l'administration générale à des tâches nouvelles à l'occasion et pour l'accomplissement desquelles une institution originale a été expérimentée. « Le fait nouveau, considérable, du temps présent, c'est que la puissance publique dirige l'économie de rationnement que les circonstances nous imposent », écrivent dans leur rapport 1946 les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur. La région administrative a alors été imaginée surtout comme un cadre plus propice que le département au fonctionnement de « l'administration économique ».

Dans notre première partie, nous décrirons brièvement cette institution et ces tâches nouvelles d'administration locale.

Cependant, les modes anciens d'administration poursuivaient leur carrière.

Si les organes habituels des collectivités secondaires ont à l'épreuve des circonstances politiques subi dans leur statut des altérations passagères, ils ont enregistré aussi dans leurs pouvoirs des transformations durables qui ont modifié profondément la notion classique « d'autonomie locale ».

L'institution préfectorale a témoigné, elle, en dépit de ses vicissitudes, d'une remarquable permanence, incarnant même à plusieurs reprises la réalité d'un pouvoir gouvernemental discuté, impuissant ou éloigné. La

restauration d'autorité qui lui est aujourd'hui promise serait la reconnaissance des services majeurs qu'elle a rendus en ces dures années.

Notre deuxième partie sera consacrée à cette évolution des organes anciens d'administration.

Un examen rapide de quelques projets ou avant-projets de lois organiques pour l'application du titre X de la Constitution, clôturera cet ouvrage par une confrontation des principes de la réforme éventuelle avec les réalités que nous aurons décrites.

L'œuvre de l'administration locale depuis la guerre est fertile en improvisations échafaudées sous la pression de circonstances dominantes La région, l'administration économique, par exemple, ont vécu sous le signe de l'empirisme, la première traitée par le gouvernement comme un simple relais de son autorité, plus efficace et plus docile que celui assuré par 90 préfets ; la seconde chargée d'une mobilisation et d'une répartition partielles des ressources alimentaires dans l'hésitation constante des méthodes.

Mais les transformations enregistrées pendant dix ans engagent aussi les principes généraux de l'organisation administrative. Or, le titre X de la Constitution est placé sous le signe de notions traditionnelles, la décentralisation et la déconcentration, qui apparaissent aujourd'hui sous des aspects renouvelés.

La décentralisation a vu sa portée et son champ d'application modifiés par les faits récents : les libertés locales se rétrécissent irrésistiblement par une uniformisation légale croissante des modes d'organisation et de gestion. L'Etat prend à sa seule charge des dépenses et même des services entiers qu'assuraient les collectivités territoriales. En compensation, les personnes administratives locales acquérront peut-être dans la marge réduite d'autonomie qu'elles garderont, une indépendance de moyens financiers qu'elles ne connaissaient pas auparavant. Les extensions récentes de l'activité publique encore, entreprises nationales, gestion privée de services publics, s'exercent à l'écart des modes habituels de la décentralisation territoriale ou spéciale.

La déconcentration est une promesse périodiquement renouvelée mais très parcimonieusement tenue, remède à la congestion des administrations centrales. Or, pendant ces dix dernières années, notre régime administratif a atteint, nous le soulignerons, un paroxysme de centralisation. Le titre X rafraîchit la formule en parlant « de rapprocher l'administration des administrés ». Un projet de loi organique traduisait déjà en dispositions mesurées une déconcentration prudente. Plus hardiment, le projet de réforme départementale, un projet relatif aux finances locales (aujourd'hui caduc), tendent à transférer au préfet la totalité du « contrôle administratif » des collectivités locales, dénomination nouvelle de la « tutelle », mot dont, après Tocqueville, les Constituants ont ressenti « l'insolence ». Mais cependant que s'élaborent ces projets organiques, les lois du 8 août 1947 (art. 85) et du 31 décembre 1948 (art. 21 et 22) confirment un « acte-dit-loi du 22 décembre 1940 » centralisant à l'extrême l'approbation des budgets locaux ! N'est-ce pas là davantage prévenir que préparer une déconcentration véritable ?

Les auteurs du titre X ont-ils aperçu qu'une déconcentration radicale posait un double problème : celui d'une répartition différente des services entre la capitale et les centres d'autorité provinciaux, peut-être alors d'un allègement général des effectifs, car on administre à moins de frais sur place que de la capitale ; celui aussi de la convenance du cadre et

de l'organe actuels de représentation du gouvernement, département et préfet. Sous cet angle, région, ou « grand département », présenteraient une aptitude naturelle à faciliter une déconcentration sans parcimonie.

La réforme voulue par les Constituants et exprimée dans les termes à la fois imprécis et limités du titre X met en cause tout le problème de l'administration locale. On la restreindrait malaisément à un élargissement de la loi de 1871, à un transfert de quelques attributions ministérielles au préfet, à un rajeunissement de la loi municipale. A chaque pas naîtraient notamment les questions annexes, mais essentielles cependant, du cadre territorial, du régime financier local, du régime électoral, du statut du personnel communal, du statut des entreprises publiques dont les régies municipales sont une des nombreuses formes ; enfin de la répartition rationnelle des activités entre l'Etat et les collectivités locales, notamment le département avec lequel le préfet n'assurerait plus l'articulation personnelle d'autrefois.

Le Parlement n'a pour le moment discuté aucun des projets de lois se rapportant à diverses questions d'administration locale, déposés en échelonnement depuis le début de 1947 ; seul a été abordé l'examen du statut du personnel communal. Le législateur n'a donc encore témoigné d'aucune conception d'ensemble de la réforme locale.

En refusant le 17 février 1949 d'examiner le projet de réforme départementale séparément du projet de déconcentration et en renvoyant ces deux textes à une élaboration et à des examens nouveaux de commissions, l'Assemblée Nationale a souligné à la fois le caractère unitaire du problème comme son intention de prolonger la déjà très longue réflexion dont il est l'objet. On a pu même se demander si ce laborieux et très discret mûrissement ne cachait pas une intention d'ajournement indéfini, le titre X de la Constitution étant jugé inutile, inapplicable ou dangereux.

La situation d'un texte à force constitutionnelle qui, au bout de trois ans, est encore lettre morte, faute d'avoir été traduit en lois organiques, est assurément paradoxale et prête aux interprétations sceptiques ou malicieuses ; nous pensons cependant, excluant une improbable révision, qu'une patiente mise au point d'application est possible.

Car, un allègement de l'extrême centralisation instaurée depuis dix ans, la réforme des finances locales, le renforcement d'un pouvoir préfectoral démembré par les administrations techniques, sont nécessités indiscutables et urgentes ; ces mesures ne dépendent pas toutes du pouvoir législatif, et des décrets ou une doctrine gouvernementale sans équivoque suffiraient pour réaliser certaines d'entre elles dans l'immédiat (1).

L'organisation actuelle, malgré ses imperfections et sa vétusté plus apparente que réelle a affronté avec efficacité et adaptation incessante trop d'épreuves depuis la guerre pour qu'elle ne soit à même de répondre encore en l'état, à des nécessités demeurées exceptionnelles.

Notre étude des institutions locales depuis 1939 est une synthèse ; elle effleure seulement, elle omet même bien des aspects de leur comportement. Nous souhaiterions qu'elle soit cependant, malgré ses simplifications nécessaires, une vivante contribution à leur histoire, comme une illustration de la solidité et de la souplesse d'un régime administratif, assise remarquable de la France républicaine.

---

(1) La loi du 17 août 1948 sur l'attribution de pouvoirs exceptionnels au gouvernement prévoit (art 6 et 7) la possibilité d'opérer « la réorganisation administrative » par la voie réglementaire. En fait les gouvernements n'ont pas usé de cette faculté, préférant conserver au Parlement le monopole de cette réforme.

De très nombreux organismes participent à l'élaboration de la future réforme administrative. Citons les principaux.

— un décret n° 46-298 du 26 février 1946 a créé un comité de la réforme administrative (aujourd'hui caduc).

— une délibération de l'Assemblée Nationale du 24 juillet 1947 (débats parlementaires, p. 3.476) a décidé la création d'une commission parlementaire exceptionnelle de la réforme administrative qui s'est aussitôt saisie parallèlement à la commission de l'intérieur de tous les projets de loi relatifs à cette matière.

— un décret n° 46-1786 du 9 août 1946 a créé « le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics » qui a procédé lui aussi à l'établissement de plusieurs rapports (Présidence du conseil : état des travaux du comité central d'enquête — Paris, imprimerie nationale, juillet-août 1948).

— un décret n° 48-800 du 10 mai 1948 a créé une commission supérieure chargée d'étudier « la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires. »

— un décret du 24 mai 1947 a créé une « commission interministérielle pour l'étude des mesures de déconcentration administrative » qui a élaboré un avant-projet de loi sur les pouvoirs des Préfets et la déconcentration.

— enfin le « Conseil national des services publics » (créé par l'ordonnance du 24 février 1945), a été consulté sur un certain nombre d'avant-projets de loi.

— la direction et le conseil supérieur de la fonction publique (institués par la loi du 19 octobre 1946, sur le statut des fonctionnaires), les comités techniques paritaires de chaque ministère, participent aussi à l'étude de la réorganisation des administrations.

En dernier lieu, un décret 49-744 du 7 juin 1949 a créé dans chaque département une commission consultative d'économies chargée d'établir des propositions qui devront être soumises au Gouvernement. Un décret n° 50-207 du 10 février 1949 a créé une commission nationale d'économies chargée d'exploiter notamment les rapports établis par les commissions départementales, afin de proposer au gouvernement un plan de réduction des dépenses publiques permettant pour les exercices 1950 et 1951 la réalisation d'au moins 75 milliards de francs d'économies (art. 31 de la loi des Finances de 1950).

— PROJETS DE LOI :

Des projets et des propositions de loi ont également été élaborés et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. Les plus importants sont :

— réforme des finances locales n°s 218 du 27 décembre 1946 retiré et remplacé par un projet n° 8065 du 27 juillet 1949.

— organisation des syndicats de communes et des syndicats mixtes n° 277 du 14 janvier 1947.

— exploitation en régie par les communes d'entreprises industrielles et commerciales, n° 301, du 14 janvier 1947.

— organisation départementale n° 1391 du 22 mai 1947.

— déconcentration et pouvoirs des préfets n° 3705 du 6 mars 1948, repoussé par l'Assemblée Nationale, le 17 février 1949 et remis à l'étude par le gouvernement.

— statut du personnel communal n° 6366 du 10 février 1949.

— PROPOSITIONS DE LOI :

Organisation municipale : Bardoux, n° 492, du 7 février 1947 — Auguet, n° 1731 du 18 juin 1947. — Wagner, n° 1676, du 12 juin 1947.

Organisation départementale : De Tinguy, n° 2341, du 8 août 1947. — Auguet, n° 1893 du 3 juillet 1947.

Réforme des finances locales : Hamon et Trémentin, n° 960, du 18 mars 1947.

PREMIERE PARTIE

Une institution et un domaine nouveaux d'administration locale

TITRE PREMIER

Une institution nouvelle : l'expérience régionale 1941-1946

Pendant cinq années, du 19 avril 1941 au 26 mars 1946, une expérience d'administration régionale s'est poursuivie en France sous l'égide de deux régimes politiques antinomiques. Pour la première fois depuis la division départementale de 1790 et l'organisation de l'an VIII, une institution nouvelle d'administration générale était mise en fonctionnement sur le plan local.

L'appareil d'administration territoriale que près de 150 ans de pratique avaient élaboré était une combinaison d'un centralisme originaire et exclusif, d'une décentralisation progressive, enfin d'une déconcentration partielle d'un pouvoir gouvernemental étroitement unitaire. Un équilibre complexe et toujours en mouvement résultait de la composition de ces forces ; la démocratie locale, dominante dans les principes, était en fait cantonnée par l'application d'une discrète mais efficace tutelle d'exécution.

Jusqu'à la guerre de 1939 aucune tentative fondamentale de réforme n'avait eu lieu : seuls des aménagements successifs avaient manifesté les influences variables et circonstancielles des forces de décentralisation (en dernier lieu décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926) ou de centralisation renouvelée (décrets-lois de 1937 et 1938 sur le renforcement de la tutelle financière). C'est à cette organisation que se superposera un échelon régional d'administration.

CHAPITRE PREMIER

Le régionalisme administratif dans la doctrine et dans les faits jusqu'en 1940

SECTION I

La doctrine régionaliste et l'expérience 1941-1946

I. Fondements et buts du régionalisme administratif :

Un des plus ingénieux protagonistes du régionalisme, M. Charles-Brun, a reconnu que ce terme recouvre les conceptions les plus diverses et que son imprécision facilite bien des inexactitudes. Le dictionnaire de l'Académie française (1934) fournit du régionalisme la définition compréhensive suivante : « Tendance à favoriser, tout en maintenant intacte l'unité « nationale, le développement particulier autonome des régions et à en « conserver les mœurs, les coutumes et les traditions historiques (1). »

De nombreux auteurs, géographes, économistes, historiens, publicistes se sont attachés, tout au long du XIX[e] siècle et jusqu'à ces dernières années, à l'étude et à la propagande des problèmes régionalistes dont la diversité selon une distinction commode s'organise autour des notions de régionalisme administratif, régionalisme culturel (art et littérature régionale, régionalismes linguistique et d'enseignement) et de régionalisme économique.

Les régionalismes culturel (2) et économique constituant des fins en soi, recherchent, le premier l'épanouissement dans le cadre provincial des ressources intellectuelles et artistiques inspirées des particularismes locaux, le second l'essor coordonné des richesses économiques d'une région ; ils peuvent être poursuivis par les voies les plus diverses, soit d'initiative privée, soit de droit public.

Le régionalisme administratif, lui, est un procédé technique dont

(1) Cité par Jean BANCAL : *Les circonscriptions administratives de la France, leurs origines et leur avenir* (contribution à l'étude de la géographie administrative), Paris, Sirey 1945 : ouvrage que nous citerons fréquemment.

(2) Le régionalisme culturel, définit M. Bancal, « s'assigne comme buts l'adaptation de l'enseignement au génie propre de chaque province, le développement du Folklore qui tend à devenir une science, de l'art régional et de la littérature régionaliste, l'enrichissement et la protection des musées de provinces ; en un mot, il cherche, suivant l'expression de M. Jules Veran, à décentraliser les cerveaux en les arrachant à l'emprise de Paris ». (p. 225).

l'utilisation conditionne le meilleur développement de tous les objectifs régionalistes car il leur offre les ressources d'organisation d'une vie publique propre ; il se place d'emblée sur un plan essentiellement pratique en se proposant d'adapter dans un cadre régional les circonscriptions administratives de la France et de déterminer de quelle manière elles seront administrées.

Il pose donc un double problème : celui d'une délimitation des nouvelles circonscriptions administratives qui, faisant éclater les départements trop étroits, divisera le territoire en un nombre restreint de régions étendues et homogènes ; celui de l'organisation proprement dite de la région tant au point de vue des pouvoirs du représentant du gouvernement que des moyens autonomes d'expression et d'action offerts aux intérêts régionaux.

Sur le premier point, le tracé des délimitations régionales ne peut revêtir aucun caractère systématique : il ne peut être que le résultat d'une combinaison d'éléments dont M. Bancal résume excellemment les données : « le tracé des régions revêtira un caractère de compromis entre les différents facteurs. Il faudra tenir compte à la fois de la tradition historique, de la configuration géographique, de l'économie politique, des caractères ethniques, et rechercher la conciliation maxima entre ces facteurs. »

Quant aux modes d'administration mis en œuvre dans le nouveau cadre régional, ils s'inspirent tous d'un double souci, l'un accessoire, de déconcentration du pouvoir central entre les mains des délégués locaux du gouvernement, l'autre capital de décentralisation, conférant des facultés importantes de détermination autonome aux organes de représentation des intérêts locaux.

2. L'incessante floraison des projets d'organisation régionale ;

C'est sur la base de ces principes que des praticiens ont travaillé à établir des projets précis de division et d'organisation régionale de la France, dont un relevé de Me Maurice Brun, en 1939, estime le nombre à 36. Dans cette floraison, une division chronologique peut être commodément faite (1).

a) Les projets antérieurs à 1914, période pendant laquelle « l'idée régionaliste est en pleine croissance et cette montée de sève entraîne toute une floraison de projets de division du territoire... Par contre l'action régionaliste est timide sur le plan parlementaire » (Bancal).

b) Entre les deux guerres, de 1918 à 1939, le débat se transporte sur le terrain politique et parlementaire. Dans cet ordre d'activité nous ferons simplement mention de deux projets parlementaires parmi les plus étudiés : celui de M. Hennessy du 6 février 1918 établi au nom de la Commission d'administration générale, et « tendant à la décentralisation administrative et à l'organisation régionale » ; il maintenait le département dans le cadre de la région, donnait à cette dernière un conseil régional et un préfet régional qui, suivant la formule appliquée en 1941, serait en même temps préfet du département chef-lieu de la région. Ce projet

(1) Cf. Bancal, p. 319 et sq.

ne vint jamais en discussion, mais donna le jour à des projets gouvernementaux qui, associés au projet Hennessy et examinés par la Commission de l'Intérieur, aboutirent à une proposition reflètant les tendances de la Commission connue sous le nom de proposition Bellet. Ce projet, qui prévoyait 29 régions, dont le chef-lieu était à déterminer entre villes candidates rivales par vote des conseils généraux, laissait à ces régions administrées par un préfet régional, préfet du département chef-lieu, et par une assemblée régionale composée de délégués des conseils généraux, la faculté de modifier et même de supprimer, sauf veto du pouvoir central, les délimitations des arrondissements et des départements. Le rapport Bellet devait être la dernière manifestation pratique de l'intérêt porté par le Parlement aux problèmes régionalistes. Il ne vint jamais en discussion et ce fut, jusqu'à la guerre de 1939, l'éclosion de nouveaux et nombreux plans (1).

c) Depuis la guerre et pendant cinq années, le régionalisme administratif a connu une expérience ; en même temps qu'il instaurait les préfets régionaux, le gouvernement de Vichy chargeait, en mai 1941, une commission du Conseil national, sous la présidence de Lucien Romier, d'établir un plan de délimitation régionale et d'organisation administrative des futures « provinces » dont l'administration, disait une instruction du 18 août 1941, serait assurée par un « gouverneur » assisté d'un conseil consultatif de « notables ».

A propos des travaux de cette commission, M. Bancal écrit : « lorsque l'on consulte le compte rendu des travaux de la commission du conseil national... on est stupéfait de constater qu'elle n'a pas cru devoir préluder à ses travaux par une analyse des projets antérieurs ; elle a abordé le problème comme s'il n'avait encore fait l'objet d'aucune étude ; c'est faire vraiment bon marché de travaux dont certains émanent de géographes et d'économistes éminents. » Un projet de délimitation de vingt provinces est sorti de ces délibérations (2).

Depuis la Libération, la propagande régionaliste, participant du discrédit du régime de Vichy est en sommeil et donne lieu à peu d'activité. Seul, à notre connaissance, M. Bancal a étudié et publié un nouveau plan de division régionale du territoire (3).

3. L'expérience 1941-1946, improvisation en rupture avec la doctrine régionaliste traditionnelle.

Tous les projets de régionalisme administratif possèdent un dénominateur commun, la décentralisation : la vie régionale à ranimer sera confiée à l'initiative et à la responsabilité de ses participants. Or, l'expérience d'administration régionale ouverte en 1941 ne devait en aucune manière tenir compte des préoccupations dominantes de la doctrine régionaliste. Elle instaure en effet des régions qui ne seront en rien des instru-

---

(1) Cf. BANCAL, p. 346 et sq.

(2) M. Bancal en décrit les grandes lignes, p. 358 et sq.

(3) Cf. *infra.* : chap. V. — La Fédération régionaliste française, (18, rue Séguier, à Paris) poursuit aussi son activité et a notamment organisé une séance d'études le 26 juin 1948 à la Sorbonne.

ments de décentralisation du pouvoir, même pas de déconcentration en dépit des déclarations officielles ; elles opèrent presque exclusivement un groupement au plan régional nouveau de certains pouvoirs des préfets.

Il est certain que cette expérience n'a apporté qu'une très partielle contribution à un jugement objectif sur les mérites du régionalisme administratif. Elle s'est exercée en effet, dans une période tout à fait exceptionnelle de notre vie nationale et dans des buts inspirés presque exclusivement des circonstances.

Une observation cependant d'ordre politique et qui nous paraît présenter, au regard de la doctrine régionaliste, une valeur de principe, peut être formulée qui résulte d'une double constatation :

a) le régime démocratique d'une part s'est bien accommodé jusqu'à 1940 de circonscriptions d'administration locale étroites telles que les départements, et sous son égide les tentatives d'organisation régionale n'ont été que partielles ou vouées à l'échec.

Partielles en ce sens qu'elles se sont développées sur le seul plan technique par l'effet de décisions spontanées des administrations centrales, élargissant pour l'implantation de leurs services locaux un cadre départemental trop étroit. Les régions économiques, d'autre part, simples associations de chambres de commerce, ne sont que des organes de liaison ou d'information.

Vouées à l'échec, en ce sens que les tentatives faites par le législateur d'incliner les départements à s'associer pour la réalisation de buts communs n'ont jamais rencontré de succès véritable (1).

b) d'autre part, la suppression de l'organisation régionale instaurée en 1941, aménagée par le régime présidentiel provisoire de 1944, fut l'objectif immédiat des assemblées politiques élues dans le cadre du retour à la légalité républicaine, et fut réalisée dès mars 1946. Ce système paraît avoir démontré sa plus grande compatibilité avec un régime politique autoritaire ou tout au moins extra-parlementaire ; sous le régime de Vichy, comme sous le régime républicain dans sa structure provisoire, le pouvoir régional avait trouvé un climat plus propice à son fonctionnement.

Tel est l'enseignement des faits.

Contrairement donc à ce qu'avaient imaginé les protagonistes anciens de l'organisation administrative régionale, un essai de leurs formules favorites ne s'est déroulé que sous le signe de la concentration et de l'autorité.

L'institution régionale à organismes bien différenciés est désormais passée au rang de souvenir et il est peut-être sans intérêt autre que d'archéologie administrative d'en détailler aujourd'hui les mécanismes. Cependant, il nous a paru utile d'en décrire les aspects essentiels, au titre de l'histoire nécessaire de nos institutions d'administration locale comme de la valeur d'enseignement de cette expérience vis-à-vis de la réforme administrative à venir (2).

---

(1) Cf. *infra* section II-2.

(2) La création au début de 1948 des « Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire » mérite un développement particulier que nous lui consacrons, infra Chap. IV, Section IV.

SECTION II

Les antécédents positifs du régionalisme administratif.

I. Les circonscriptions régionales de services publics.

Le département avait été conçu par les Constituants de 1789 comme une circonscription administrative polyvalente apte à servir de cadre non seulement au système électoral mais encore à tous les services publics : « Une surface de 324 lieues, disait Thouret, rapporteur de la division territoriale à la Constituante, offre une étendue moyenne qui convient à « des districts d'élection directe, qui convient plus encore à des districts « d'administration, et qui pourra convenir par la suite pour ramener dans « les mêmes divisions l'exercice des autres pouvoirs publics. » (Cité par Bancal, p. 261).

Si la division administrative du territoire en départements fut la réforme essentielle du législateur révolutionnaire demeurée inchangée jusqu'à aujourd'hui, la tendance à l'organisation régionale est un fait presque aussi ancien qu'elle. Car, dès l'origine de notre régime moderne, un grand nombre d'administrations centrales se donnent des circonscriptions administratives territoriales plus vastes que le département ; mais cette tendance ne sera jamais ordonnée et se développera sporadiquement sans liaison entre les services pour aboutir à une organisation anarchique où les cadres chevauchent et s'entremêlent, entraînant pour un même département des rattachements différents à chacun des services régionaux.

C'est la Révolution elle-même qui, dès 1792, groupait les départements nouvellement créés sous l'autorité de représentants en mission chargés de pourvoir à l'ordre public révolutionnaire et à l'organisation de la levée en masse.

Sous l'Empire, trois services essentiels de l'Etat : la Justice, l'Enseignement et l'Armée rompront l'unité de la circonscription initiale pour adopter un cadre territorial supérieur ; dès 1800, l'administration judiciaire est divisée en vingt-neuf tribunaux d'appel (aujourd'hui vingt-sept cours d'appel) et seule la Justice criminelle reste départementale : l'Enseignement et l'Armée organisent aussi dans un cadre régional les Académies et les régions militaires.

Nous empruntons à M. Bancal sa description du processus historique de l'éclatement du département comme cadre commun à tous les services publics. « Le décret du 12 juillet-21 août 1790 prescrit qu'il y aura un diocèse par département, avec une rigoureuse concordance de délimitation ; la Constitution de l'An III institua, dans chaque département, un tribunal civil, un tribunal criminel et de trois à six tribunaux correctionnels ; la loi du 4 brumaire an IV ordonna qu'il serait établi une école centrale dans chaque département de la République (ces écoles correspondaient à nos établissements secondaires). Toutes ces initiatives furent éphémères ; il est même curieux de noter que celle qui subit le moins de retouches fut celle qui échappa à l'Administration : l'organisation ecclésiastique. Dès le début du Premier Empire, l'on dut abandonner le cadre départemental pour des services publics essentiels, tels que l'armée, la Justice, l'Enseignement. On constate que, dès 1805, écrit M. Bernard Appert, le département de la Drôme, par exemple, faisait partie de la

7e division militaire, de la 8e cohorte de la Légion d'honneur, de la 17e conservation des forêts de la sénatorerie de Grenoble et de la cour d'appel de la même ville. A cette époque, en effet, le territoire de la France était réparti en 27 divisions militaires, en 27 légions de gendarmerie dont les ressorts différaient des ressorts purement militaires, en 16 cohortes de la Légion d'honneur, en 28 conservations forestières et en 27 ressorts de cour d'appel et sénatoreries. En 1808, l'administration de l'Enseignement abandonne à son tour le cadre départemental et 27 académies sont créées. La loi Falloux de 1850 tentera d'imposer aux académies le cadre départemental mais l'expérience sera désastreuse et il faudra y renoncer quatre ans plus tard, où 16 académies seront instituées. Ainsi, moins de vingt ans après la création des départements, les plus importants services publics s'étaient vu contraints d'abandonner le département pour adopter un cadre moins étriqué. Depuis, le mouvement n'a cessé de prendre de l'extension » (Bancal, p. 262).

Si cette faveur des administrations centrales pour la régionalisation de leurs services provinciaux n'est pas le résultat d'un plan concerté, « elle n'en est que plus frappante... ; si tant de services et si divers sont allés spontanément à la formule régionale, c'est qu'une nécessité technique les y contraignait et qu'ils ne pouvaient, dans le cadre du département, résoudre tous les problèmes (1) .

La poussée des services publics vers l'organisation régionale quoique générale se faisait donc sous le signe de l'empirisme et du particularisme : en 1939, rares étaient les administrations qui ne disposaient pas d'un échelon régional, l'organisation de cet échelon se manifestant d'ailleurs sous des formes diverses : soit comme simple relais assurant le transit des documents administratifs ; soit comme organe autonome doté de pouvoirs propres avec ou sans correspondance départementale.

En mai 1940, la France (Corse et Algérie non comprises) était divisée en : 27 *ressorts de Cours d'Appel* — 17 *régions académiques* — 18 *régions militaires*— 21 *légions de gendarmerie* — 23 *ressorts de Conseils de préfecture interdépartementaux (dont celui de la Seine)* — 20 *régions économiques correspondant à autant de directions régionales de la statistique générale* — 14 *circonscriptions pénitentiaires* — 16 *brigades de police mobile* — 17 *régions postales* — 12 *régions radiophoniques* — 17 *bureaux de chèques postaux* — 16 *régions d'assurances sociales* — 14 *régions agricoles* — 11 *inspections divisionnaires du travail* — 35 *conservations forestières* — 6 *inspections régionales de l'agriculture* — 12 *inspections divisionnaires de la répression des fraudes* — 31 *circonscriptions du génie rural* — 15 *arrondissements minéralogiques* — 10 *circonscriptions du contrôle des marques de fabrique.* Et cette énumération n'est sans doute pas complète, estime M. Bancal qui l'a établie (2).

La coexistence des deux échelons superposés se généralisera dès 1940 ; dans les premiers mois du régime de Vichy, en effet, le régionalisme administratif fait de nouveaux progrès mais toujours sous le signe des initiatives propres aux diverses administrations.

---

(1) Jean SCHULER, commissaire de la République honoraire : projets de loi portant réforme des administrations départementale et régionale : introduction à une réforme administrative : 1946 (sans indication d'éditeur).

(2) Elle donne lieu souvent à des erreurs que commet par exemple dans sa brochure « Provinces », Paris, Grasset 1940, M. Joseph-Barthélémy qui établit une liste particulièrement erronée, p. 46.

Ainsi, entre juillet 1940 et avril 1941, date d'institution des préfets régionaux, apparaissent, tous avec des circonscriptions territoriales qui leur sont particulières : des délégations régionales à la jeunesse — des délégations régionales à l'éducation générale et aux sports (dans le cadre des académies) — des directions régionales de la santé et de la famille — des inspections régionales de la production industrielle — des secteurs régionaux des constructions provisoires, etc...

Il serait facile de multiplier les exemples d'écartèlements auxquels sont soumis de très nombreux départements dans leurs rattachements à des services régionaux essentiels. M. Bancal s'est livré à l'établissement de ces comparaisons et il a relevé pour trois services publics dont l'organisation régionale est la plus ancienne : la Justice, l'Enseignement et l'Armée, 16 départements (donc plus d'un sur six) qui dépendent d'autant de centres régionaux différents que d'administrations (1).

« Pendant 140 ans, chaque fois qu'un département ministériel a décidé de recourir, pour son propre usage, à la formule régionale, il a fixé le nombre des circonscriptions et en a dessiné les contours sans tenir compte des solutions adoptées par les autres administrations, de sorte que la France s'est progressivement couverte d'un réseau de divisions territoriales bien plus complexe que celui qui existait en 1789. » (Bancal, p. 276).

En même temps qu'aucune communauté de limites ne lie les services régionaux, aucun organe non plus n'exerce sur eux, sur le plan horizontal, une autorité de coordination ou d'impulsion unitaire ; les différents chefs de service agissent en ordre dispersé ne relevant que de leur administration centrale et admettent malaisément la suprématie des préfets.

Devant un réseau aussi complexe et illogique d'organisations supra-départementales, c'est naturellement alors que « l'idée naît de mettre de l'ordre dans ce chaos, d'introduire la logique dans cet empirisme, d'harmoniser ces régionalismes dispersés dans un régionalisme unique qui mettrait dans la même capitale provinciale le centre de tous les services supra-départementaux (2). »

2. Les associations interdépartementales et les groupements mixtes de collectivités publiques.

a) LES INSTITUTIONS INTERDEPARTEMENTALES.

La loi du 10 août 1871, sous le titre « des intérêts communs à plusieurs départements », avait dans ses articles 89, 90 et 91, prévu la possibilité, pour des départements possédant des intérêts communs, d'organiser des « conférences », simples organes de préparation élaborant des propositions à soumettre aux conseils généraux intéressés, mais ne possédant aucun pouvoir d'action propre.

Le succès obtenu, sur le plan communal, par la formule du syndicat de communes de la loi du 22 mars 1890 inclinera le législateur à envisager, sur le plan départemental, le fonctionnement d'organismes parallèles ; ce fut l'œuvre du décret-loi du 5 novembre 1926 dans sa partie relative aux

(1) Le département des Ardennes, pour ne citer qu'un exemple, dépend de l'Académie de Lille, de la Cour d'Appel de Nancy, de la Région militaire d'Amiens, du Conseil de Préfecture de Châlons-sur-Marne.

(2) BARTHELEMY, *Op. cit.*, p. 49.

syndicats interdépartementaux, modifiant le titre VIII de la loi du 10 août 1871.

Cet organisme, fondé par délibérations concordantes des conseils généraux de deux ou plusieurs départements non nécessairement limitrophes, aura pour but une œuvre d'utilité interdépartementale et particulièrement, dit le rapport précédant le décret-loi, « le perfectionnement de l'outillage économique régional, ainsi que des réalisations dans le domaine de l'hygiène et de la bienfaisance ». En cours de fonctionnement, il peut subir des modifications importantes tant en ce qui concerne le nombre de ses membres que son objet, le syndicat étant maître d'organiser des services interdépartementaux autres que ceux prévus aux délibérations institutives mais avec l'accord des conseils généraux des départements associés.

Enfin, point capital, le syndicat interdépartemental est un établissement public investi de la personnalité civile, dont les délibérations sont soumises aux mêmes conditions de validité que celles des Conseils généraux.

La réforme du décret-loi était audacieuse et si elle ne créait pas une véritable région dotée d'une assemblée régionale, elle ouvrait la voie, selon la formule du ministre de l'Intérieur à « des régions très souples se constituant suivant les besoins et offrant, sans en avoir les inconvénients, les avantages de régions territoriales à cadres fixes ». Les partisans du régionalisme accueillirent la réforme avec une grande faveur, voyant en elle une ouverture possible vers un néo-régionalisme expérimental, la liberté laissée aux départements de prendre les initiatives nécessaires étant de nature à apaiser certaines craintes et à laisser aux conseils généraux le bénéfice des succès obtenus par leurs ententes spontanées. Mais du côté des représentants des Conseils généraux, il est certain que l'enthousiasme faisait défaut ; quelques mois après la parution du décret-loi, un groupe de sénateurs, membres des assemblées départementales, déposait, sur l'initiative du sénateur Méjean, une proposition de loi d'abrogation ; elle aboutit au vote de la loi du 9 janvier 1930 sur les « institutions et les ententes interdépartementales.

Le statut de ces organismes est plus étroit que celui des syndicats ; leurs membres ne pourront être que des conseillers généraux et non pas, comme en 1926, toute personne jugée apte par les assemblées départementales et notamment des techniciens. Un objet précis est défini par les délibérations constitutives auquel ne sauraient être adjoints de nouveaux buts. Cependant, maintien de l'innovation capitale du décret-loi de 1926, les ententes interdépartementales possèdent la qualité d'établissements publics et sont donc investies de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

L'intention du législateur de 1930 a été très nettement de cantonner les possibilités de développement des ententes interdépartementales ; l'utilisation maximum de la formule eut pu conduire en effet à les ériger en assemblées supra-départementales permanentes, constituées par une sorte d'électorat à deux degrés. La formation de régions à frontières multiples et à buts très diversifiés semblait pourtant rassurer les adversaires d'une région unitaire et polyvalente : « Les régions, disait M. Méjean au Sénat le 11 juin 1929, se trouveront diversifiées d'après leur objet. Il y aura une très grande complexité dans la carte administrative de la France, ce qui est une bonne chose pour l'unité française... Les régions de l'avenir ne seront pas établies comme nos départements

pour administrer toutes les formations économiques, sociales, morales, politiques, constituées dans leurs circonscriptions. Elles seront spécialisées ».

Mais l'application de la loi du 9 janvier 1930 n'a en fait guère obtenu plus de succès que les textes antérieurs. Les Conseils généraux n'ont qu'assez rarement utilisé la faculté qu'ils avaient de s'unir pour la poursuite collective de leurs intérêts communs ; et pourtant, le champ d'application de pareilles institutions est en principe très vaste et les ressources de souplesse et d'initiative présentées par les dispositions de 1930 sont de nature à sauvegarder le souci d'indépendance des assemblées départementales associées.

Les buts d'intérêts interdépartementaux sont nombreux et d'importance certaine : l'organisation des transports régionaux, la régularisation des cours d'eau et l'irrigation, l'alimentation en eau potable de secteurs déshérités, le reboisement, la construction et l'exploitation d'hôpitaux, sanatoria, asiles d'aliénés ou autres œuvres d'assistance ou de bienfaisance. Sur ces divers terrains, l'union de plusieurs départements limitrophes ou non peut être très féconde et entraîner, en même temps que des économies certaines, de meilleures conditions de gestion de services communs (1).

Si la création d'une sorte de néo-régionalisme, sous l'égide des institutions interdépartementales, aurait pu ouvrir d'utiles possibilités, il n'est pas permis de dire qu'elle aurait résolu le problème du régionalisme administratif dans son ensemble. En effet, les ententes interdépartementales sont limitées par le cadre des attributions des assemblées départementales ; elles ne peuvent pas avoir plus de pouvoirs que les conseils généraux n'en disposent eux-mêmes et, en tout cas, leur activité ne peut s'exercer dans des domaines étrangers à la compétence de ces assemblées. Tout ce qui est attribution de l'Etat ne reçoit des institutions interdépartementales aucune possibilité d'organisation régionaliste. Le procédé de l'union des départements, sous l'égide de la loi du 9 janvier 1930, ne constituerait donc qu'un procédé très souple certes, mais très limité de régionalisme administratif.

Le peu de faveur rencontré par les institutions interdépartementales pose alors le problème de savoir si une organisation régionale peut être laissée à la discrétion des organes dont son instauration aliénera une partie des pouvoirs, en tout cas une partie de l'indépendance ancienne. Le sort qui a été fait aux textes de 1926 et 1930 démontre bien qui si le régionalisme devait se bâtir, ce serait par une décision du pouvoir législatif ou par des recommandations extrêmement fortes que le gouvernement adresserait aux organes locaux pour vaincre leur tendance très naturelle au particularisme et à la maîtrise souveraine de leurs intérêts.

b) LES GROUPEMENTS MIXTES.

Un des décrets-lois du 30 octobre 1935 prévoit encore la possibilité de groupements mixtes de collectivités publiques (départements — commu-

---

(1) En matière d'hôpitaux psychiatriques notamment, la politique du plus grand nombre de départements a été jusqu'ici de posséder leur asile, d'où le maintien d'établissements vétustes et coûteux.

Les Conseils généraux du Sud-Ouest languedocien et pyrénéen ont entrepris récemment par deux institutions interdépartementales, la réalisation d'importants projet d'utilsation des eaux de la Montagne Noire, et l'irrigation des côteaux de Gascogne.

nes — chambres de commerce, etc...) en vue de l'exploitation, sous le seul mode de la concession, de services publics d'intérêt commun (1).

3. Les Régions économiques, unions de Chambres de commerce.

C'est sur le plan économique que les intérêts régionaux se manifestent le plus activement et que des institutions appropriées devraient tendre à en faciliter la réalisation.

La guerre de 1914-1918 donne au gouvernement l'occasion de promouvoir une organisation économique régionale sous la forme d'unions de chambres de commerce destinées à participer aux tâches d'économie de guerre. Par une circulaire du 25 août 1917, le ministre du commerce, Clémentel, recommande aux présidents des Chambres de commerce d'établir entre elles des unions destinées à l'étude des questions d'intérêts communs sur la base des articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898, charte de ces compagnies. Les modes géographiques de groupement sont inspirés par un savant géographe, Henri Hauser, lui-même pénétré des conceptions de Vidal de la Blache : les régions se créent peu à peu naturellement d'elles-mêmes, pensent ces auteurs, autour de grandes agglomérations urbaines portuaires ou intérieures qui dessinent autour d'elles une zone d'attraction et une sphère d'influence.

A la suite de la consultation de toutes les Chambres de commerce sur le projet de divisions régionales, les régions économiques dites Clémentel, furent l'une après l'autre constituées par arrêté ministériel.

Elles jouèrent discrètement mais efficacement un rôle de coordination, d'information et de prospection concernant les questions économiques.

En 1938, le gouvernement jugea indispensable de renforcer l'organisation régionale des Chambres de commerce. Dans le rapport qui précède le décret-loi du 15 juin 1938, on lit notamment : « Ces régions ont pour « charte des arrêtés du ministre du commerce, mais qui ne leur donnent « pas une assiette juridique suffisante pour le rôle de plus en plus impor« tant qui leur est dévolu, notamment en ce qui concerne la mobilisation « économique. » Le décret-loi Gentin avait donc pour objet de donner aux vingt nouvelles régions économiques le fondement légal qui leur manquait et c'est par de nouveaux arrêtés ministériels que les délimitations renouvelées des régions économiques furent prononcées dans le courant de l'année 1939.

Etablissement public, la nouvelle région représente à titre consultatif auprès des pouvoirs publics les intérêts régionaux et coordonne l'activité des Chambres de commerce en vue du développement des entreprises d'intérêt régional (1). Mais tardivement réorganisées à la veille de la guerre, les régions n'ont en pratique connu aucun fonctionnement : depuis la cessation des hostilités en 1945, elles n'ont pas été non plus appelées à une activité positive quelconque.

Ainsi, dans la pratique, en dehors d'une tendance permanente à la régionalisation des circonscriptions locales d'un grand nombre d'administrations centrales, les formules de groupements régionaux offertes aux collectivités territoriales et aux établissements publics n'ont rencontré que peu de faveur ; avant 1941, le régionalisme administratif n'avait connu aucune application systématique.

---

(1) Le règlement d'administration publique par l'application de ce texte n'a jamais été pris.

(1) Cf. ROLLAND : *Précis de droit Administratif*, éd. 1947, n° 179.

CHAPITRE II

Le pouvoir régional sous le régime de Vichy

SECTION I

« La restauration des provinces », décor illusoire de l'expérience.

La réforme régionale instaurée par le gouvernement de Vichy se place, il est curieux de le remarquer, sous le double signe d'un empirisme administratif préoccupé des nécessités immédiates et d'un désir de reviviscence traditionnaliste. Les premiers mois du régime né de l'armistice, furent certainement pour quelques théoriciens néo-monarchistes, dont la brusque disparition des institutions républicaines réveillait les espoirs, une période d'activité doctrinale renouvelée par la surprenante occasion d'inscrire enfin dans les faits quelques-unes de leurs formules politiques.

Le projet d'une reconstitution de ces « provinces », qui auraient été sous l'ancien régime la base de l'administration territoriale du Roi, fut une des manifestations caractéristiques de cette influence idéologique qu'à la fin de l'année 1940, les doctrinaires du traditionnalisme politique exerçaient sur les praticiens de la « Révolution nationale » (1).

Le chef de l'Etat avait, dès le 11 juillet 1940, parlé à plusieurs reprises, non sans imprécision dans les expressions successives de sa pensée, de son intention de constituer des « provinces ou plus exactement des régions économiques qui, groupant trois ou quatre départements, auront à leur tête un gouverneur » (discours à la Chambre de commerce de Lyon) (2). Cette province, dira-t-il encore le 23 septembre en Savoie, « sera plus large et plus centralisée qu'autrefois. »

Mais pouvait-on sérieusement donner comme inspiration à la réorganisation d'un Etat moderne doté d'un régime administratif unitaire cet enchevêtrement d'institutions coutumières hétérogènes qui avaient concouru, sous l'égide du pouvoir fédérateur ou autoritaire des agents royaux, à l'administration provinciale sous l'ancien régime ? Le terme de « province » avait-il même correspondu autrefois à la réalité d'une circonscription territoriale définie ?

(1) Sur l'atmosphère politique de Vichy, 1940-1941, Cf. DUMOULIN DE LABARTHETE, *Le temps des illusions*, p. 103 et sq.

(2) « Restauration des provinces », expression qu'il avait employée le 6 novembre 1940 à Toulouse, à l'hôtel d'Assézat lors d'une séance de l'Académie des Jeux floraux.

I. L'administration territoriale sous l'ancien régime :

L'ancien régime n'a jamais connu une organisation administrative rationnellement organisée et les modes d'exercice de l'autorité royale sur le territoire furent, des origines de l'unité nationale à la Révolution, établis d'une manière empirique dans un enchevêtrement de délimitations indécises et de compétences concurrentes. Prévôtés, vicomtés, châtellenies, baylies (jusqu'au XIVe siècle), bailliages et sénéchaussées (à partir du XIIIe s.), gouvernements, généralités (XVIIe et XVIIIe s.), furent successivement les principales circonscriptions dans lesquelles s'exerçaient, selon un ordre coutumier, les différentes catégories de pouvoirs et de prérogatives. D'ailleurs, lorsqu'une circonscription ou un agent nouveaux étaient implantés, les anciens ne disparaissaient pas, mais survivaient d'une existence diminuée (1).

Dans le dernier état d'organisation, à la veille de la Révolution, c'est la généralité, circonscription dans laquelle « l'intendant de justice, police et finances » exerce ses pouvoirs, qui constitue la base territoriale de représentation de l'autorité royale.

La constitution des généralités et leur application aux pouvoirs de l'Intendant sont la suite d'une longue évolution ; au XIVe siècle, le Roi, ayant reçu des Etats généraux le droit d'organiser la levée des impôts en supplément de ses revenus domaniaux, augmenta peu à peu le nombre de circonscriptions territoriales de perception confiées à des « généraux de finances » et appelées pour cette raison « généralités ». Lorsque, sous l'administration de Richelieu, les gouverneurs furent de plus en plus confinés dans un rôle honorifique, les intendants entrèrent en scène et reçurent naturellement, comme circonscription d'exercice de leurs pouvoirs, la généralité : « commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi », tel était leur titre le plus courant.

En 1789, le royaume était donc divisé en 35 généralités. Les limites de chaque généralité ne furent jamais exactement déterminées. M. Declareuil (2) note cependant qu'elle fut de toutes les circonscriptions flottantes de l'ancien régime celle dont la fixité fut la plus grande et les contours les mieux établis ; « jusqu'à la fin cependant, écrit-il, ces subdivisions continuèrent de s'enchevêtrer en se superposant. Une incertitude sur les limites exactes de chacune ne cessa de régner et se manifesta encore lorsqu'il s'agit de cataloguer les circonscriptions bailliagères pour l'organisation des Etats Généraux de 1789. »

Au point de vue superficie, les plus grandes variations étaient enregistrées depuis la généralité de Perpignan, la plus petite (plus petite que l'actuel département des Pyrénées-Orientales) jusqu'à la plus grande, celle de Toulouse-Montpellier, correspondant à plus de sept départements d'aujourd'hui. En ce qui concerne la population, les variations

---

(1) En 1789, trois ordres de circonscriptions administratives se superposaient sur le territoire du royaume : les bailliages et sénéchaussées qui dataient du XIVe siècle ; les gouvernements qui dataient du XVe et les généralités qui dataient du XVIIe.

Pendant tout le XVIIe et le XVIIIe siècles, les baillis et sénéchaux ne seront que des « inutilités décoratives » ; mais la circonscription du bailliage et de la sénéchaussée (il y en avait 75 à la mort de Charles VIII et le nombre a augmenté jusqu'à 421 en 1785) garde son importance ; elle demeure en effet la circonscription judiciaire par excellence, ainsi que la circonscription électorale de base pour la constitution des Etats généraux.

(2) *Histoire générale de Droit français*, p. 537.

étaient moindres : des généralités les moins peuplées, celle de Perpignan et de Valenciennes (aux environs de 300.000 habitants) à la généralité la plus peuplée, celle de Rennes (plus de 2 millions d'habitants), il y avait moins d'inégalités qu'entre les départements actuels. (Cf. Bancal, p. 119).

Telles étaient les lignes générales fort indécises de l'administration territoriale du Royaume à la veille de la Révolution, au point de vue notamment de l'assise des circonscriptions.

2. Qu'était la Province ?

Que signifiait donc le terme de « Province », si caractéristique pourtant de la terminologie politique de l'Ancien régime ?

Le débat fit rage pendant longtemps entre historiens sur sa signification exacte et M. Jean Bancal (1) l'a excellemment résumé et assorti de conclusions pertinentes. « Il est certain, expose-t-il d'abord, que ce vocable, n'a jamais désigné, dans le langage officiel, avant Louis XIV un ordre déterminé de circonscription administrative, qu'ensuite aux termes de cette évolution on le trouve employé dans des documents officiels : les ordonnances échelonnées de 1778 à 1788 instituant des assemblées provinciales, les travaux préparatoires de l'Assemblée Constituante et les lettres patentes du 4 mars 1790 ordonnant la division des provinces en départements »; ces derniers documents, d'ailleurs triturés par un historien ardemment provincialiste, M. de Romanet, et expurgés par lui arbitrairement, par exemple de 23 noms de villes, révèleraient l'existence des 70 provinces fondamentales.

Après une étude des arguments en présence, M. Bancal propose, par un rapprochement des termes de « province » et de « pays » fréquemment accolés dans les textes, d'admettre que pays et provinces étaient « d'anciens fiefs, ayant eu pendant le Moyen âge leur destin historique propre, générateur chez les habitants appartenant déjà à un même groupe ethnique d'une profonde communauté de mœurs, de caractères et de sentiments et ayant ainsi constitué des unités géographiques traditionnelles, antérieures et extérieures à toute organisation administrative. »

Le fil directeur de cette définition a le mérite de rendre compte assez précisément de faits malaisément compréhensibles en dehors de lui : du mélange de province et de pays (2) (ces derniers dont la réalité géographique est certaine) dans les documents de 1789 et 1790 et de la non-correspondance des listes qui en ont été établies et qui dépendent d'appréciations personnelles divergentes. Elle explique encore, dit M. Bancal, la confusion fréquemment commise entre provinces et gouvernements, puisque la plupart de ces dernières circonscriptions correspondaient exactement à d'anciens grands fiefs (3) ; et n'est-ce pas cette confusion qui pourrait avoir été commise par les réformateurs de Vichy dans l'été 1940, puisque la déclaration de Lyon allie province et gouverneur. Elle permet

(1) *Op. cit.*, p. 125 et sq.

(2) Le plus grand nombre des arrondissements d'aujourd'hui correspondent à d'anciens pays ; le géographe Foncin a établi des tableaux précis de correspondance : Cf. Bancal, p. 228 et 102 liste approximative des « pays ».

(3) Le gouvernement — il y a en 1789, trente-deux grands gouvernements et neuf petits — n'est plus, dès le XVII[e] siècle qu'une circonscription théorique d'origine militaire, confiée à titre honorifique à un gouverneur retenu à la Cour auquel il est interdit de se rendre dans son gouvernement, sauf autorisation du Roi par lettres patentes, permission que Louis XIV et ses successeurs n'accorderont que très rarement.

enfin d'expliquer pourquoi les anciens fiefs les plus importants (Bretagne, Normandie, Bourgogne) ont reçu l'appelation de provinces.

Cette explication qui rattache ainsi la province à une réalité historique, humaine ou géographique que ne recouvre pas un cadre juridique positif et défini, n'est donc pas contradictoire avec l'appréciation sévère qu'un auteur, M. Brette, donne du caractère mouvant et coutumier des institutions publiques de l'ancien régime : « Le mot province, écrit-il, avait été soigneusement conservé par le pouvoir royal, précisément parce que n'ayant par lui-même aucun sens exact, il servait à merveille l'ignorance et l'incurie d'une administration qui, dans les actes publics, édits, déclarations, ordonnances, lettres patentes, n'indiquait jamais la délimitation des ressorts visés... Le pouvoir royal était dans la plus profonde ignorance de l'étendue et des limites, du nombre même de ses ressorts (1) ».

C'est donc par une interprétation historique inexacte que les gouvernants de 1940 affirmaient rattacher leur œuvre à la prétendue organisation provinciale de l'Ancien régime.

« La restauration des provinces », ne prenait-elle pas en vérité plus simplement sa place dans cet arsenal de propagande où des divertissements folkloriques et des invocations traditionnalistes concouraient en une zone qui ne connaissait pas encore les réalités de l'occupation et de la pénurie, à l'imagerie du régime nouveau ? (2).

SECTION II

La délimitation régionale de 1941.

1. Les sources du plan de délimitation :

La délimitation régionale de 1941 s'est bornée à grouper les départements selon « leurs affinités en raison de leur situation géographique, leur production et leur population (3) » ; ce groupement des départements est intervenu en deux temps : pour la zone non-occupée, 6 régions sont créées par décret du 19 avril 1941 ; pour la zone occupée, 11 régions sont constituées par décrets des 30 juin, 18 juillet, 26 août 1941, enfin 9 septembre 1942 pour la région de Lille.

Sur quelles bases ces opérations ont-elles été réalisées ? Aucune indication n'a jamais été donnée sur leurs lignes directrices et il n'existe, à notre connaissance, pas de documents préparatoires explicatifs qui aient été rendus publics. Il est vraisemblable que ces travaux ont dû être effectués au Ministère de l'Intérieur avec toute la rapidité d'une improvisation. En effet, cette délimitation était voulue provisoire puisque au moment même de la mise en vigueur de la réforme régionale une commission spéciale du Conseil national était chargée d'étudier minutieusement un projet d'assises territoriales des futures provinces applicables à un pays qui, par la fin de l'occupation, recouvrerait un statut politique défini et des limites assurées.

La réalisation en plusieurs temps des divisions régionales de la zone occupée et de la zone non occupée du territoire montre aussi que les exi

---

(1) Brette, *Les limites et les divisions territoriales de la France en* 1789.

(2) M. Dumoulin de la Barthète raconte que la reconstitution des provinces resta toujours parmi les préoccupations favorites du Chef de l'Etat qui s'appliquait même à désigner « les futurs gouverneurs de province. »

(3) Exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941 : *J.O.*, 22 avril, p. 1722.

gences de l'occupation allemande, tant par les servitudes qu'imposait le tracé des diverses lignes de démarcation (zone libre, zone interdite nord-est, zone du Nord et du Pas-de-Calais) que par les lenteurs des homologations exigées pour la zone occupée, n'ont pas simplifié le problème des délimitations.

Nous avons noté que de nombreux projets de délimitations régionales s'offraient au législateur de Vichy et que certaines applications pratiques en avaient été faites tant pour les circonscriptions régionales des services publics de l'Etat que pour les groupements de chambres de commerce dits « régions économiques ».

M. Maurice Brun (1) a dénombré 36 projets de divisions régionales de la France où le nombre des régions varie de 13 à 34 par projet, le nombre moyen s'établissant à 22.

La comparaison du tableau régional de 1941 (17 régions moins Paris) avec les projets antérieurs fait apparaître les lignes de plus grandes concordances avec le plan de division régionale proposé par le géographe Vidal de la Blache (2).

Vidal de la Blache estime que 17 régions spécialisées dont celle de Paris « se sont spontanément délimitées, du moins en puissance » et qu'il est permis de les ériger en circonscriptions administratives. Une première fois, ce plan a certainement inspiré le groupement des chambres de commerce dans les régions économiques, remanié en dernier lieu en 1938-1939. Mais le découpage de 1941 nous paraît s'inspirer plus étroitement encore du projet du célèbre géographe ; nous avons établi entre le plan Vidal de la Blache et le tableau régional de 1941 un parallèle précis et constaté qu'à l'exception de profondes différences dans la région de Paris, de Picardie et de Champagne qui trouvent des explications circonstancielles, la parenté est très étroite pour les lignes principales.

Les éléments essentiels de concordance sont les suivants : pour le territoire de ce qui était en 1941 la zone non occupée, les régions des deux plans coïncident à peu près exactement sous deux réserves : Vidal de la Blache décompose assez largement certains départements en procédant à des rattachements régionaux différents de leurs arrondissements (l'arrondissement de Castelnaudary, par exemple, est rattaché à Toulouse, alors que le reste de l'Aude viticole dépend de Montpellier), opération impossible en 1941 puisque la loi du 19 avril posait en principe le respect momentané de l'ancien édifice administratif.

Dans les Alpes, Vidal de la Blache constitue une région spéciale (chef-lieu Grenoble) avec l'Isère, la Haute-Savoie et la Savoie rattachées en 1941 à Lyon, et avec les Hautes-Alpes rattachées en 1941 à Marseille.

Sur le territoire qui constituait en 1941 la zone occupée, le plan Vidal de la Blache ne semble pas avoir inspiré aussi clairement les opérations de 1941 qui, d'ailleurs, auraient été dans l'impossibilité, pour des motifs tenant à l'occupation allemande, de traduire dans les faits la débordante région parisienne que conçoit le géographe, en négligeant curieusement une réalité économique et géographique aussi individualisée que la Champagne.

Les sujétions de l'occupation ont retenti là au maximum : au Nord et au Pas-de-Calais qui sont nécessairement l'ossature d'une région du nord, aucun autre territoire ne pouvait être joint en 1941 parce que ces deux départements, rattachés au point de vue du contrôle militaire allemand à

(1) M. Brun, *Départements et Régions*, Thèse, Paris, 1938, p. 294.
(2) Article in *Revue de Paris*, 15 décembre 1910.

Bruxelles, subissaient un statut exceptionnel d'occupation ; ainsi, la plus grande partie de la Somme (moins l'arrondissement de Montdidier) comme le nord de l'Aisne (arrondissement de Vervins et de Saint-Quentin) qui se trouvent dans la zone d'attraction de Lille n'étaient de ce fait pas susceptibles d'un rattachement régional naturel.

Le département des Ardennes, quoique lorrain dans sa pointe sedanaise, débouche économiquement sur Reims et il eut été logique de le lier à la Champagne ; mais, placé pour sa plus grande partie dans la zone interdite nord-est, dépendant de la circonscription d'administration militaire allemande de Saint-Germain-en-Laye, il n'aurait pu être sans opposition de l'occupant rattaché au groupe Marne-Aube et Haute-Marne dépendant de la circonscription militaire de Dijon. Ainsi, de trois départements hétérogènes et sans communauté quelconque : Aisne, Ardennes, Somme, auxquels fut joint très arbitrairement aussi l'Oise (essentiellement Ile-de-France) fut constituée la plus artificielle des régions, celle qu'aucun projet logique n'avait jamais envisagée, la région de Laon-St-Quentin comprenant le résidu de délimitations militaires allemandes aussi mystérieuses qu'inéluctables à cette époque.

Créant encore la petite région de Champagne (Marne, Aube, Haute-Marne) privée des Ardennes, enserrant aussi Paris avec la région d'Orléans largement désaxée sur celle prévue par Vidal de la Blache autour de Bourges, le statut de 1941 promettait la capitale à une organisation spéciale groupant seulement la Seine, la Seine-et-Oise, la Seine-et-Marne.

Pour la Normandie, la Bretagne et l'Anjou, le tracé régional de 1941 redevient plus fidèle au plan de Vidal de la Blache puisque ils coïncident sensiblement dans les régions de Rennes, Rouen et Angers (au lieu de Nantes prévue par le géographe).

Pour le Bordelais et le Poitou, les limites coïncident mais le chef-lieu de la région Vienne-Vendée-Deux-Sèvres-Charente et Charente-Maritime sera non La Rochelle, mais plus logiquement Poitiers.

Enfin, les régions de Nancy sont sensiblement équivalentes et celles de Dijon ne diffèrent qu'en raison des répercussions qu'entraînent les conceptions différentes de la région parisienne chez Vidal de la Blache et dans le plan de 1941.

Ainsi est-il plausible de conclure que le législateur de 1941 s'est inspiré d'un projet qui constituait une moyenne logique parmi les travaux prétendant à la détermination d'une division régionale judicieuse de notre pays (1).

2. Critiques :

La délimitation régionale de 1941 appelle, dans son bien-fondé géographique, économique ou administratif, des réserves et des remarques extrêmement sérieuses.

Nous n'avons pas l'intention de rechercher un projet rationnel de délimitations régionales, qui, ainsi que les spécialistes en la matière l'ont tous posé en principe, doit sacrifier le département, un certain nombre de ceux-ci devant faire l'objet d'amputations ou de divisions pour un rattachement régional logique de diverses parties de leur territoire : or, le législateur de 1941 avait posé le principe du maintien du cadre territorial départemental, la région devant être simplement un groupement de départements.

Nous nous bornerons donc à énoncer les observations les plus caractéristiques que provoque le tracé de 1941.

---

(1) Nous ne parlons évidemment pas des trois départements d'Alsace-Lorraine qui subissaient un régime d'annexion de fait.

Et d'abord rappelons que la délimitation des nouvelles régions dut inéluctablement tenir compte des trois lignes de démarcation, les restrictions de communications et de correspondances et les différences de régime administratif exigeant que ces lignes ne traversassent aucune région. Cette hypothèque influa très profondément sur certaines parties des tracés adoptés.

Notons aussi l'exclusion de la région parisienne de l'organisation régionale, malgré que l'extension de la banlieue parisienne ait depuis longtemps fait apparaître les difficultés et les anachronismes résultant des délimitations séparant les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne ; l'anomalie la plus frappante à cet égard est l'enveloppement annulaire qu'exerce autour de Paris le département de Seine-et-Oise. Les Préfets de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne se voient simplement en 1941 attribuer les pouvoirs régionaux, chacun pour leur circonscription. Le problème de la régionalisation de la région parisienne ne fut qu'étudié par la commission du Conseil national chargée du problème provincial et un projet fut préparé posant le principe d'un gouvernement de Paris dans un rayon de 25 km autour du centre de la capitale et d'un gouvernement d'Ile-de-France, réunissant la plus grande partie des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, ainsi qu'une partie de l'Aisne et de l'Oise.

Le tableau régional de 1941 accuse encore de très importantes inégalités entre les régions nouvelles : la région de Toulouse était d'abord grosse de 11 départements ou fractions de départements du Languedoc, de la Guyenne, de la Gascogne et du Béarn, certains séparés (1) de leur capitale régionale naturelle par l'hypothèque de la ligne de démarcation. La région de Lyon compte dix départements. Celle de Dijon en compte neuf. Celle de Marseille, couvrant plus du dixième du territoire, en compte six. Par contre la région de Bordeaux se réduit, en fait, aux départements de la Gironde et des Landes et à une bande côtière des Basses Pyrénées. Celle de Limoges ne comprend que trois départements entiers, la presque totalité d'un quatrième (Dordogne) et la valeur d'un cinquième. Enfin, la région de Clermont-Ferrand, la plus étroite, ne se compose que de deux départements entiers, de la presque totalité d'un troisième et d'une petite partie d'un quatrième.

Pour rendre compte des difficultés et doléances qu'au point de vue pratique entraînaient de semblables tracés régionaux, nous ne saurions mieux faire que de reprendre les conclusions des enquêtes exercées sur place par l'Inspection générale des services administratifs du ministère de l'Intérieur qui fait état dans son rapport (2) des plus vives critiques qu'elle a pu recueillir : le Pas-de-Calais, département riche producteur industriel, agricole et maritime, souffre de sa subordination à l'égard du Nord, dont la capitale Lille exerce une attraction que le rattachement administratif ne fera qu'accuser ; une solution idéale eut évidemment consisté à insérer dans la région du Nord la plus grande partie de l'Aisne et de la Somme, ce qui aurait constitué un territoire économiquement et géographiquement homogène où les rivalités entre Nord et Pas-de-Calais auraient pu s'atténuer dans l'élargissement de la base régionale. Le rattachement du département de la Loire-Inférieure à la région d'Angers apparut comme une désarticulation inutile de l'ancienne province de Bretagne

(1) Basses-Pyrénées, Lot-et-Garonne.

(2) *Rapport Inspection Générale S. A.*, 1944 : « *La région administrative* » (publication du Ministère de l'Intérieur 1945).

et Nantes qui fut longtemps la résidence des Princes Bretons prétendait supplanter Rennes dans son titre de capitale ; il est certain cependant que l'intégration de Nantes dans une organisation régionale est chose malaisée car « port commercial ouvert sur l'Atlantique, tête de ce boulevard d'usines, de comptoirs et de chantiers qui borde la Loire maritime, Nantes est en réalité un marché interrégional intéressant à la fois la Bretagne, le Val de Loire et la Vendée (1). »

La région de Bordeaux, elle, était surtout la victime du tracé préétabli de la ligne de démarcation. Séparée du Lot-et-Garonne et de la Dordogne, elle était réduite à un territoire squelettique, mal outillée en raison de sa monoculture pour assurer les besoins du centre urbain tentaculaire de Bordeaux et privée d'arrière-pays.

Quant à la région de Laon-Saint-Quentin, construction entièrement artificielle dûe aux circonstances, aucun de ses trois départements n'avait entre eux de correspondances commodes ou d'affinités de quelque sorte : les Ardennes tournées vers la Champagne, l'Oise vers la région parisienne, l'Aisne et la Somme partagés à peu près également chacun entre l'attraction du Nord et celle de l'Ile-de-France.

La situation des Alpes-Maritimes appela un règlement qui varia tout au long du régime de Vichy. Ce département, qui compte plus de 500.000 habitants et dont le chef-lieu est à 200 kms de Marseille, possède des particularités de population et de langue, de richesses climatiques et de tourisme qui s'accommodent mal d'une liaison régionale avec ses voisins du Var et des Bouches-du-Rhône. Aussi, au début, le préfet des Alpes Maritimes obtint-il une partie des pouvoirs régionaux dont la dose varia au gré de décisions et d'instructions ministérielles successives, jusqu'à ce qu'un arrêté du 1er juin 1944 le privant des pouvoirs spéciaux de police ne lui laissa du caractère régional que le titre.

Enfin la région de Lyon, pléthorique avec sa masse de 10 départements parsemés de grandes agglomérations et sa population qui dépasse 4 millions d'habitants, voyait ses parties alpestres et dauphinoises (Isère, Drôme, Hautes-Alpes, Savoie, Haute-Savoie) réclamer leur indépendance régionale sous l'égide de Grenoble (2).

Il ne fallut d'ailleurs pas plus d'une semaine pour que les premiers tracés de la zone libre fussent modifiés ; le décret du 26 avril 1941 rattache à la région de Lyon les départements de l'Ardèche et de la Drôme enlevés à la région de Marseille qui, en compensation, reçoit le Gard de celle de Montpellier. Le 24 septembre 1941, Montpellier perd encore le Tarn au profit de la région de Toulouse pendant que la région de Lyon abandonne pour celle de Clermont, la Haute-Loire, dont les communications avec l'Auvergne sont plus faciles qu'avec le Lyonnais.

La délimitation régionale de 1941 (3) est ainsi une œuvre hâtive et

---

(1) *Rapport I. G.*, p. 22.

(2) Peut-être à l'origine sont-ce les inconvénients de séparer la ville de Lyon des communes de l'Isère, incluses dans sa banlieue, riches d'un ravitaillement alimentaire très important en lait, légumes et produits de basse-cour, qui ont empêché la constitution de deux régions distinctes pourtant inscrites dans les faits géographiques et économiques.

(3) La composition des régions était la suivante jusqu'à la libération du territoire :
Régions de :

Angers : Maine-et-Loire, Loire-Inférieure, Mayenne, Sarthe (partie occupée d'Indre-et-Loire).

Bordeaux : Parties occupées de la Gironde, des Landes, des Basses-Pyrénées et de la Dordogne.

Châlons-sur-Marne : Marne, Aube, Haute-Marne.

très circonstancielle ; nous verrons qu'à la libération, elle ne sera pas sensiblement modifiée sauf pour les répercussions les plus illogiques des lignes de démarcation ; sans doute parce qu'inspirée dans ses grandes lignes des travaux les plus sérieux, elle ne s'en était écartée qu'avec mesure ou par nécessité.

SECTION III

La nature des pouvoirs du Préfet régional.

Les pouvoirs des Préfets régionaux sont définis brièvement par l'article 1er de la loi du 19 avril 1941 : des pouvoirs spéciaux de police et des pouvoirs spéciaux en matière économique ; ils sont donc limités à deux ordres précis d'activités administratives.

Au point de vue économique, l'article 2 de la loi transfère aux Préfets régionaux « toutes les attributions réglementaires des Préfets relatives à la production, à la répartition et à la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi qu'à la fixation de leurs prix ». Ils peuvent déléguer tout ou partie des pouvoirs ainsi définis aux Préfets de la région. Cette remontée de pouvoirs du plan départemental à l'échelon régional montre que l'expression de « pouvoirs spéciaux » est impropre ; le Préfet régional en effet n'exercera pas des attributions créées à son usage, mais recevra, par soustraction aux préfets départementaux, des attributions déjà existantes simplement regroupées entre ses mains.

Le caractère étroit de ces pouvoirs frappait si visiblement d'impuissance, dès l'entrée, l'action du haut fonctionnaire régional, qu'une loi du 25 août 1941 prononçait presque aussitôt un principe de compétence générale du nouvel organe d'administration régionale en matière économique : « L'autorité des préfets régionaux, édicte l'article 1er de ce texte, s'exercé dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le travail, le ravitaillement, les transports et l'équipement national » ; et l'article 2 édicte que des décrets détermineront celles des attributions d'exécution des Secrétaires d'Etat économiques (Economie

---

Clermont-Ferrand : Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Loire, parties non occupées de l'Allier et du Cher.
Dijon : Côte-d'Or, Yonne, Nièvre, Haute-Saône, Doubs, Territoire de Belfort, parties occupées du Jura, de Saône-et-Loire et de l'Allier.
Laon : Aisne, Ardennes, Somme, Oise.
Lille : Nord, Pas-de-Calais.
Limoges : Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, parties non occupées de la Vienne, de l'Indre-et-Loire, de l'Indre, de la Dordogne, de la Charente.
Lyon : Rhône, Loire, Ain, Isère, Savoie, Haute-Savoie, Drôme, Ardèche, parties non occupées de la Saône-et-Loire et du Jura.
Marseille : Bouches-du-Rhône, Var, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Vaucluse, Gard, Alpes-Maritimes, Corse.
Montpellier : Hérault, Lozère, Aveyron, Aude, Pyrénées-Orientales.
Nancy : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges.
Orléans : Loiret, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, parties occupées du Cher et de l'Indre.
Poitiers : Vienne (occupée), Deux-Sèvres, Vendée, Charente-Maritime, Charente (occupée).
Rennes : Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan.
Rouen : Seine-Inférieure, Eure, Calvados, Manche, Orne.
Toulouse : Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne, Ariège, Gers, Hautes-Pyrénées, parties non occupées des Basses-Pyrénées, des Landes, et de la Gironde

nationale et Finances — Agriculture — Ravitaillement — Production Industrielle — Travail — Communications) qui seront transférées aux Préfets régionaux ; mais en fait, ainsi que nous l'observerons, l'activité du Préfet régional en matière économique s'exercera toujours en superposition au Préfet départemental.

En matière de police, les pouvoirs du Préfet régional sont précisés par l'article 5 de la loi du 23 avril 1941 et par l'article 1er du décret du 13 mai 1941 : « Le Préfet régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police. Il a la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région et prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique. »

La création d'une organisation régionale de police coïncidera avec une profonde réforme de l'organisation d'ensemble de la police : généralisation du régime de la police d'Etat dans les villes de plus de 10.000 habitants — transformations de structure des services extérieurs de la police nationale.

Dans le présent titre, nous ne nous intéresserons pas au contenu même des pouvoirs spéciaux économiques et de police (1) ; l'institution régionale est étudiée ici au point de vue de ses moyens et de ses modes d'exercice afin d'établir si, telle qu'elle a été conçue et mise en place au long de l'expérience 1941-1946, elle possédait les caractéristiques indispensables à assurer son efficacité.

Ajouté à l'armature administrative préexistante, le pouvoir régional était donc conçu, en dehors d'une mission générale très imprécise d'information et de coordination, pour réaliser deux objectifs essentiels : le ravitaillement et l'ordre public ; mais il ne recevra jamais des moyens véritables d'action et, dès l'origine, la réforme s'immobilisera en un statut incertain, dans la défiance coalisée de l'administration centrale et des organes départementaux. Chargés de faire une démonstration de l'efficacité régionale, les Préfets régionaux — et les Commissaires de la République n'innoveront guère sur ce point, — n'auront jamais que le loisir de poursuivre, en une période d'ailleurs infiniment difficile, une activité imprécise et discutée.

La précarité du système régional se marque à trois points de vue que nous examinerons successivement en trois paragraphes :

— le Préfet régional est doté d'un statut ambigu et seule une pratique administrative inégale lui permettra de franchir parfois les limites étroites de ses pouvoirs spéciaux.

— les rapports d'autorité du Préfet régional avec les hauts fonctionnaires de la région ne revêtiront jamais les caractères d'un véritable pouvoir hiérarchique, notamment sur le plan de l'indispensable procuration d'action ; les collaborateurs qui seront spécialement donnés au Préfet régional ne possèderont ni un statut de carrière ni un régime de compétence définis.

— l'inexistence de la déconcentration et l'absence de personnalité juridique de la région laissent enfin le pouvoir régional sans véritable substance,

---

(1) Le contenu des pouvoirs spéciaux fait l'objet d'une étude spéciale de fond consacrée à l'action économique du pouvoir administratif local et à la réforme de la police locale : Infra, Titre II et Deuxième partie, Titre I, Chap. II, section II.

§ 1. — L'ambiguité du statut et la spécialité des pouvoirs du Préfet régional.

La loi du 19 avril 1941 est précédée d'un exposé des motifs qui s'applique à énoncer les principes sur lesquels repose la réforme.

L'organisation séculaire des départements, dit-il en substance, ne saurait entièrement disparaître mais doit être adaptée aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances ; « un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie et une certaine décentralisation peut donc se concevoir qui n'affecterait en rien les prérogatives essentielles du gouvernement, mais le mettra, au contraire, à même de les exercer dans leur plénitude. »

Un échelon régional intermédiaire entre le gouvernement et les départements constituera « un centre coordonnateur à la fois pour l'information du gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales ». Pour l'instant, les organes administratifs régionaux ne seront mis en place « que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir, ceux de la police et des affaires économiques. »

Tels sont les principes.

En fait, « un certain nombre de Préfets, choisis en fonction de la ville de leur résidence, seront désignés sous le titre de Préfets régionaux, pour la police et les affaires économiques. Ils grouperont sous leur autorité, pour ces attributions, les départements ayant des affinités de par leur situation géographique, leur production, leur population ».

Et en conclusion, l'exposé des motifs affirme que cette réforme est imposée à la fois par des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents et « qu'elle se présente sous le double aspect du provisoire en ce qui concerne la délimitation des régions et de la durée en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays. »

Ainsi, éloignée de l'ambitieux projet d'organisation provinciale soumis aux réflexions d'une commission du Conseil national, la loi du 19 avril 1941 se voyait imposer par les circonstances des limites modestes et tendait simplement à promouvoir une simple et provisoire expérience touchant les questions économiques et de police dans le cadre d'une circonscription administrative nouvelle, introduite entre l'Etat et le département.

Le Préfet régional, par le caractère partiel et limité de ses attributions aura une figure administrative mal déterminée et étroite ; loin d'annoncer un gouverneur aux pouvoirs étendus, il n'est même pas constitué en super-Préfet.

Les premières nominations investirent automatiquement les Préfets en fonctions dans le département nouveau chef-lieu régional. Par la suite, le caractère « intuitu personæ » des désignations s'accentua naturellement (1).

Dans une pareille conception, le Préfet régional n'est que le « primus inter pares » parmi les autres Préfets de sa région et ses pouvoirs extra-départementaux sont strictement cantonnés dans les domaines économiques et de police ; pour leur exercice il dispose, aux termes de l'article 3

(1) Les décrets de nomination des Préfets régionaux s'exprimeront toujours selon la formule suivante : M. X... est nommé Préfet du département de... et en cette qualité, Préfet régional...

de la loi, du concours des deux hauts fonctionnairs régionaux, l'intendant de Police et l'intendant des affaires économiques (1).

Le Préfet régional est donc un personnage à deux visages, possédant vocation départementale et régionale à fois :

Sur le plan départemental, il exerce l'administration du département, siège de la région, avec les mêmes attributions et la même compétence qu'un Préfet départemental en sa double qualité d'agent de l'Etat et de représentant du département. Afin de décharger le Préfet régional de l'administration de son département, un décret du 18 juillet 1941 crée la fonction de « Préfet délégué ». Mais ce texte laisse latitude au Préfet régional de définir les attributions et la marge de liberté qu'il entend procurer à son collaborateur.

Sur le plan régional en second lieu : cantonné dans une compétence d'attributions, le Préfet régional peut à son gré, par le jeu des délégations, axer son activité sur l'un ou l'autre aspect essentiel de sa compétence, du côté départemental en se dégageant plus ou moins de l'administration du département chef-lieu ; du côté régional par des délégations d'ampleur variable sur ses pouvoirs spéciaux aux préfets départementaux et aux chefs de service régionaux.

En pratique, la tendance grandissante fut de conférer au préfet régional le caractère de représentant général du gouvernement et de responsable de tous les intérêts régionaux. Des textes fragmentaires le voudraient supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires : circulaire du 8 avril 1942 lui permettant de noter les Préfets départementaux, loi du 11 août 1941 lui conférant le pouvoir de suspendre pour des motifs d'ordre public n'importe quel fonctionnaire de sa région.

La loi du 25 août 1941 tend aussi à faire de lui le dépositaire direct d'une volonté gouvernementale ; elle prévoit en effet, tous les deux mois, des conférences au siège du gouvernement, conférences où les ministres économiques et de l'Intérieur et les préfets régionaux ou les intendants économiques se réuniraient pour « fixer les attributions respectives des administrations centrales et des préfectures régionales. »

Ces contacts, prévus dans leur principe sur le plan de la technicité, s'élevèrent avec l'expérience à un niveau plus général de débats sur l'ensemble des problèmes généraux. Les Préfets régionaux étant au début seuls admis à ces exposés convoquaient à leur retour les préfets départementaux pour leur transmettre les instructions qu'ils avaient reçues.

C'est ainsi que cherchait peu à peu à se dégager et à s'affirmer l'autorité dominante et la compétence générale du Préfet régional, malgré que cette possession d'état ne soit jamais passée expressément dans les textes.

§ II. — Les moyens d'autorité du Préfet régional

Pour l'exercice de sa mission, le Préfet régional dispose sur les hauts fonctionnaires de la région (Préfets départementaux, chefs de service régionaux), d'une autorité qu'il convient de définir.

Des fonctionnaires nouveaux sont aussi chargés de lui prêter directement et spécialement leur concours.

Nous examinerons successivement ces deux questions.

---

(1) Cette conception a amené parfois des situations assez paradoxales : des Préfets nouvellement nommés en 3e classe fin 1940 et occupant des postes de première classe sont devenus sur place Préfets régionaux. Dans une région, le Préfet régional fut longtemps d'une classe inférieure à celle de deux Préfets de sa région.

I. Les rapports d'autorité du Préfet régional :

A) AVEC LES PREFETS DEPARTEMENTAUX

Sur ce point le rapport de l'Inspection générale exprime l'observation de principe suivante : l'autorité du Préfet régional sur les Préfets départementaux « est étroitement circonscrite dans les limites des pouvoirs spéciaux et ce n'est pas la simple instruction ministérielle qui donne au Préfet régional le droit d'apprécier, par ses notes annuelles, l'activité politique et administrative de ses collaborateurs qui, dans ces domaines, peut suffire à elle seule à imposer aux Préfets départementaux un véritable statut juridique de subordination. »

De sérieuses difficultés se sont élevées en fait dans l'établissement de ces relations et, étant donné la lacune des textes, seuls l'ascendant personnel du Préfet régional ou le souci réciproque de bonne entente pouvaient assurer les subordinations nécessaires.

Au gré de leurs conceptions personnelles, de leur caractère ou de la qualité des relations qu'ils entretiennent avec leurs collaborateurs (1), les Préfets régionaux ont usé, dans le domaine de leurs attributions spéciales, de façons très différentes, de la possibilité de déléguer aux Préfets départementaux certains pouvoirs concernant les affaires économiques et de police.

Sur le plan économique, il semble qu'il y ait eu « tendance unanime à éviter toute délégation générale en matière de production, de répartition et de distribution des produits alimentaires et des denrées, quoique en cette matière la liberté de délégation était limitée par la plupart des instructions ministérielles qui précisent nettement, dans chaque cas, le caractère départemental ou régional du service d'exécution (2). » S'agissant des pouvoirs de taxation, ils n'ont été le plus souvent transférés que par voie spéciale et fragmentaire.

En matière de police, il semble qu'expressément par délégation spéciale, ou tacitement, les Préfets départementaux aient été laissés en possession de leurs pouvoirs traditionnels de police et des responsabilités qui en découlent, le Préfet régional gardant néanmoins une autorité et une compétence générales « pour compléter et coordonner le plan départemental ou pour mettre en œuvre les moyens qui excèdent ceux qui sont à la disposition normale des Préfets (3). »

B) AVEC LE PREFET DELEGUE

Aux termes des enquêtes de l'I. G., c'est dans la pratique pour la seule région de Laon que la délégation du Préfet délégué a reçu, dès l'origine, sa formule la plus extensive. En effet, le Préfet délégué y pos-

---

(1) Très significative fut la situation constatée, note le rapport précité, dans une région de zone occupée, à une époque où le Préfet régional se trouvait être de classe hiérarchique inférieure à celle de deux de ses collègues. Le Préfet régional y prenait grand soin de ne pas adresser à ses collaborateurs des ordres stricts mais leur communiquait des directives personnelles ; et le rapporteur de l'Inspection générale met en scène ces réunions au cours desquelles le Préfet régional se bornait à faire un exposé de ce qui s'était dit à la réunion gouvernementale, exposé sur lequel aucun des quatre Préfets départementaux « ne demandait d'éclaircissement ou d'explications de peur d'avoir l'air de solliciter des ordres. »

(2) et (3) *Rapport I. G.*, p. 41 et sq.

sède la plénitude des pouvoirs du Préfet départemental ; et, pour illustrer davantage la conception qu'il avait de son rôle exclusivement régional, le Préfet régional a quitté Laon pour s'installer à Saint-Quentin avec sa Préfecture régionale, abandonnant ainsi toute attache directe avec l'administration du département de l'Aisne, faisant même publiquement connaître qu'il refuserait toute communication relative à cette dernière.

Dans d'autres régions où la formule régionale fut expérimentée avec le plus de faveur, telles Angers, Rennes et Dijon, les pouvoir du préfet délégué voient échapper toujours un domaine réservé, tel que : le personnel préfectoral, l'administration de la ville chef-lieu et de son agglomération, les affaires financières importantes, les relations avec l'organe délibérant du département chef-lieu (commission administrative ou conseil départemental).

A Toulouse, par exemple, où l'action coordinatrice du Préfet régional s'était exercée spontanément dans les départements de la région avant la loi du 19 avril 1941 par la pratique de conférences interdépartementales, le Préfet régional garde le contrôle des affaires de la ville de Toulouse et de son ravitaillement, davantage encore, fait obligation au Préfet délégué de lui en référer avant toute décision importante et se réserve encore d'évoquer, par décision spéciale, toute affaire qu'il lui plaît.

Dans les autres régions, l'attache est restée encore plus étroite entre les Préfets régionaux et les départements chefs-lieux. Certains d'entre eux ont déclaré aux enquêteurs de l'inspection générale avoir eu le souci d'imprimer aux départements chefs-lieux leur impulsion personnelle afin de les faire servir vis-à-vis du reste de la région de « départements-témoins ou pilotes ». Ailleurs, ce sont les conditions locales spéciales, évidemment très significatives, qui obligent le Préfet régional à veiller plus étroitement à la ville chef-lieu, par exemple en raison de son importance comme à Toulouse, Lyon, Marseille, de sa situation excentrique et de son intérêt économique essentiel dans une région pauvrement constituée comme à Bordeaux.

Enfin, le poste de Préfet délégué a été confié à des fonctionnaires accédant au grade de Préfet, dans des villes qui, avant la réforme régionale, connaissaient des Préfets d'expérience et de classe hiérarchique sensiblement plus anciennes.

Ainsi, dans la plupart des régions, le rôle du Préfet délégué s'est réduit à celui d'un secrétaire général supérieur, celui du secrétaire général de la préfecture s'étant retréci en conséquence.

c) AVEC LES CHEFS DE SERVICE REGIONAUX

a) En application des lois des 19 avril et 25 août 1941 (art. 4), ce sont les seuls chefs de service qui relèvent de ses pouvoirs spéciaux, c'est-à-dire les fonctionnaires de police et les chefs de service des ministères économiques (Economie nationale et Finances, Agriculture, Ravitaillement, Transports et Communications) qui sont subordonnés par voie d'autorité directe aux Préfets régionaux. Cette autorité, expressément formulée à l'égard de deuxcatégories de fonctionnaires régionaux, s'étend-elle à l'ensemble des agents des services régionaux : c'est un problème qui, tout au long de l'expérience régionale, ne reçut pas de solution légale formelle.

Nous avons cependant souligné l'extension spontanée de compétences qui tendait à faire du Préfet régional un représentant universel du gou-

vernement ; mais une condition indispensable n'était-elle pas la possession d'autorité sur tous les fonctionnaires quelle que soit leur spécialité ?

Sur le plan départemental, une loi du 23 décembre 1940 organise d'une manière non équivoque la supériorité hiérarchique du Préfet sur tous les fonctionnaires « placés à la tête des services techniques civils de l'Etat, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire ». Ce texte paraît pouvoir être transposé sur le plan régional, puisque d'ailleurs une loi du 11 août 1941 soumet au pouvoir disciplinaire de suspension du Préfet régional tous les agents des services publics. Ce raisonnement, par analogie cependant, n'est pas sans faiblesse ; en effet, ce qu'organise la loi du 11 août, c'est étroitement un pouvoir disciplinaire de suspension qui participe du pouvoir hiérarchique mais n'en est qu'une partie, ne comportant pas par exemple le pouvoir d'instructions caractéristique de la prérogative hiérarchique totale : c'est le point de vue de M. Bancal (1). Au contraire, M. Pierre Bouffard (2) admet que par analogie avec les dispositions qui règlent les rapports entre les Préfets départementaux et les chefs de service régionaux de leurs départements (loi du 23 décembre 1940), on doit admettre que les Préfets régionaux possèdent autorité sur les directeurs régionaux ayant leur résidence dans les limites de la région administrative. Mais il reconnaît cependant que la solution est moins certaine pour un chef de service régional dont la résidence se trouverait en dehors de la région (ce qui pose le problème de la polyvalence totale de la région).

En pratique, les Préfets régionaux semblent s'être servis avec circonspection de leur pouvoir de suspension organisé par la loi du 11 août. Le rapport de l'inspection générale a relevé, du 1er août 1941 au 1er septembre 1943, huit arrêtés de suspension qui d'ailleurs, transmis pour suite à donner aux ministères intéressés, n'ont été suivis, dans ces délais, que d'une mise à la retraite et d'un licenciement d'auxiliaires (p. 44).

b) Certains chefs de service régionaux sont aussi investis de compétences personnelles indépendantes de toute délégation ou représentation du Préfet régional. Aux termes de la loi du 21 décembre 1941, par exemple et du décret du 17 avril 1943 sur l'organisation des hôpitaux et hospices, c'est le Directeur régional de la santé et de l'assistance seul qui est chargé de l'établissement du plan d'équipement sanitaire régional qu'il soumettra, pour approbation et subvention, au ministre de la Santé publique, sans que l'intervention du Préfet régional soit prévue dans cette procédure.

c) L'unification dans le cadre de la région administrative, des circonscriptions de tous les services régionaux, eut constitué un puissant facteur d'autorité du Préfet régional sur l'ensemble des chefs de service ; un mouvement de cette nature se dessina.

L'article 3 de la Loi du 25 août 1941 rendait en effet obligatoire l'adoption des tracés régionaux délimités par les décrets de 1941, pour tous les services extérieurs des ministères économiques ayant une organisation régionale antérieure à 1941 (Economie nationale et Finances — Agriculture et Ravitaillement — Production Industrielle — Travail — Communications et Transports).

C'est ainsi que peu à peu, chacun d'eux organisera ses services extérieux régionaux : le ministère de l'agriculture et du ravitaillement créera les directions régionales de la production agricole, les régions de

(1) *Op. cit.*, p. 279.
(2) Etude non éditée.

contrôle des lois sociales dans l'agriculture, les directions régionales du génie rural, les conservations régionales des eaux et forêts, les directions régionales du ravitaillement, etc...

Relevant du ministère de la production industrielle, notons les arrondissements minéralogiques, les inspections régionales de la production industrielle, les secteurs régionaux du service des constructions provisoire ainsi que tous les bureaux, services et délégations énumérés par la loi du 9 mai 1944 qui les rattache aux diverses directions de l'administration centrale de la production industrielle.

Relèvent du ministère du travail, les inspections divisionnaires du travail et de la main-d'œuvre, les offices régionaux de placement.

Relèvent du ministère des communications, les directions régionales des P. T. T. correspondant le plus souvent à autant de bureaux de chèques postaux.

Cependant, les ministères économiques conservent quelques services régionaux organisés dans des cadres qui ne correspondent pas aux préfectures régionales : circonscriptions régionales des ponts et chaussées, — directions régionales des assurances sociales, — services de la répression des fraudes, — secteurs de répartition des carburants, — services extérieurs de l'artisanat, etc...

Enfin, notons que les régions économiques créées en 1919, réorganisées en 1938 par les décrets Gentin, ne correspondent pas non plus aux nouveaux ressorts régionaux. Mais elles sont en sommeil total depuis la guerre.

Les ministères non économiques d'autre part, sans en avoir l'obligation légale, tendaient parfois aussi à l'unification de leurs ressorts régionaux. Les nouvelles directions régionales de la santé et de l'assistance ainsi que les délégations régionales à la famille correspondent le plus souvent aux régions administratives. Les légions de gendarmerie, les circonscriptions pénitentiaires opèrent la même adaptation ainsi que le ministère des finances pour les directions régionales de ses trésoreries générales, de ses quatre régies financières et ses directions régionales du contrôle économique.

Mais cette poussée d'unification était loin d'atteindre un résultat total, puisque de nombreux et très importants services publics conservaient leurs cadres régionaux antérieurs et toujours différents, tels que Cours d'appel, Académies, Conseils de préfecture.

2. Les collaborateurs spéciaux du Préfet régional.

A) L'INTENDANT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Un intendant des affaires économiques, recruté exclusivement sur titres, assistait le Préfet régional dans l'exercice de ses pouvoirs économiques ; mais les attributions de ce haut fonctionnaire n'ont jamais fait l'objet de définition précise. En effet, le décret prévu par l'article 3 de la Loi du 19 avril 1941 pour déterminer le statut et les attributions de l'intendant des affaires économiques, parut le 15 mai 1941, mais n'a déterminé que le statut et les effectifs.

Dans la lacune des textes, la détermination du rôle de l'intendant varia au gré des interprétations et des conceptions de chaque Préfet régional : conception extensive dans certaines régions comme Rennes où l'intendant est une sorte de « Secrétaire général spécialisé dans les ques

tions économiques », véritable chef de service pourvu, par délégation tacite, d'un pouvoir propre et chargé de déterminer les modalités d'application de la politique économique dont le Préfet régional a tracé les grandes lignes.

Mais cette formule appliquée avec des variantes locales à Angers, Dijon, Toulouse et qui offre d'incontestables avantages par la concentration de commandement qu'elle assure, implique de la part des Préfets départementaux et des chefs de service régionaux une adhésion sans réserve qui ne peut résulter que de l'autorité personnelle toujours variable du Préfet régional.

Elle entraînerait aussi logiquement l'obligation d'organiser un véritable service de gestion et d'exécution, dont l'intendant prendrait la tête, ce qu'une circulaire interministérielle du 26 mai 1941 interdit en disposant « que l'intendant n'est pas assujetti aux obligations qu'impose la gestion d'un service d'exécution ».

A l'opposé de cette conception, dans bon nombre de régions, l'intendant n'est qu'un conseiller technique, un organe d'études et d'informations, chargé d'examiner et de soumettre des propositions au Préfet régional mais n'exerçant sur les services régionaux économiques aucune autorité directe émanant d'un pouvoir propre. L'Intendant n'est alors qu'une sorte de « chef de division supérieur ».

Ainsi, à défaut d'une définition légale précise, la fonction d'intendant des affaires économiques a été abandonnée aux libertés de l'expérimentation.

B) L'INTENDANT DE POLICE

Pour l'exercice des pouvoirs de police, le Préfet régional est assisté d'un intendant de police (décret du 7 juillet 1941, article 12). Recruté au choix, l'intendant est, aux termes de la loi du 23 avril 1941, fonctionnaire de l'administration préfectorale. L'intendant se tient au courant de toutes les questions d'ordre public dans sa région et en informe le Préfet régional ; il assure aussi le commandement des forces de police (mais en zone libre seulement) ; son rôle est encore d'administrer les services de police de la région (règlement de toutes les questions de personnel, recrutement, instruction, avancement, organisation matérielle des services, gestion des crédits, discipline).

C) LE PERSONNEL REGIONAL

La réforme régionale, œuvre provisoire, se caractérisera naturellement dans la détermination de ses moyens, en personnel notamment, par un souci d'économies et de limitation des frais.

Le Préfet régional sera donc doté du concours immédiat d'un personnel en petit nombre, un échelon léger étant d'ailleurs supposé propice à l'établissement d'un esprit d'équipe, au goût des responsabilités, à la rapidité dans les décisions et l'exécution, ainsi qu'à un dégagement suffisant des servitudes bureaucratiques.

— Le cabinet régional :

Les chefs de cabinet en fonction dans chaque préfecture régionale sont élevés au grade de directeur de cabinet ; un poste de chef de cabinet normalement affecté au Préfet délégué pour l'administration du département chef-lieu est aussi créé.

En fait, selon la plus ou moins grande discrimination que les Préfets régionaux établiront entre leur rôle régional et leur activité départementale, le cabinet régional et le cabinet du Préfet délégué seront en interpénétration variable au même titre que l'ensemble des deux préfectures (1).

— Personnel d'exécution :

Des agents spéciaux sont nécessaires pour le fonctionnement des intendances et aussi pour compléter le cabinet.

Des emplois permanents n'ont pas été créés, mais, en raison du caractère expérimental de l'institution, des procédés provisoires ont été utilisés, tels : en 1941, l'emploi de « chômeurs intellectuels » groupés en « équipes préfectorales » et rémunérés par les crédits affectés aux Préfets régionaux par le commissariat de la lutte contre le chômage ; le recrutement par engagement contractuel de droit public, notion que consacrait la Loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires.

Ces collaborateurs occasionnels de l'administration sont le plus généralement qualifiés de « chargés de mission », soit techniciens s'occupant de problèmes particuliers non intégrés dans la hiérarchie, soit véritables chefs de service équivalents en grade à des titulaires de postes de direction.

La loi cependant a limité les possibilités d'engagement de personnel des préfets régionaux à 50 chargés de mission pour les cabinets (décret du 31 mars 1942), à 40 pour les intendances de police (Loi du 17 avril 1943), à 46 pour les intendances économiques (décret du 6 novembre 1941). Bien entendu, ces fonctions peuvent être aussi occupées par des fonctionnaires en service détaché des autres administrations. Renforcé enfin d'un personnel subalterne, soit distrait du cadre des préfectures, soit engagé à titre auxiliaire, le personnel régional est ainsi constitué d'une façon disparate et sous le régime de la précarité avec des éléments séparés par de profondes différences d'origine, de formation et de rémunération.

M. Pierre Bouffard, qui a consacré au problème du personnel régional une pénétrante étude, conclut « qu'il n'existe pas un type de fonctionnaire régional comme il existe un type de fonctionnaire communal placé dans une situation administrative particulière et doté d'un statut propre. »

Ne constituant pas une personne morale administrative, ne jouissant pas de l'autonomie financière (2), la région n'a pu en effet s'assurer une catégorie propre de personnel ; d'autre part, son caractère provisoire d'essai et de transition a conduit à refuser aux agents régionaux un statut de permanence, soit en les maintenant rattachés à leur administration d'origine, soit en ne les liant au service nouveau que par un contrat limité dans le temps et facilement révocable ou revisable.

Dans cette manière hésitante de résoudre le problème de son personnel, l'expérience régionale vichyssoise marque, une fois de plus, sa signification incertaine et profondément empirique.

---

(1) « Dans six préfectures régionales : Bordeaux, Châlons, Clermont, Lille, Marseille et Poitiers, l'inspection générale a trouvé un unique cabinet hypertrophié par la fusion du cabinet régional et du cabinet départemental ». (Rapport, p. 55).

(2) Cf., *infra*, § III - 2.

§ III. — Un pouvoir sans substance.

Doté d'un statut et de moyens d'autorité imprécis, le Préfet régional ne possède qu'un pouvoir sans substance.

Les attributions spéciales qui lui sont conférées résultent d'un retrait infligé aux Préfets départementaux, ce qui est l'opposé de la déconcentration ; quant à la déconcentration elle-même, nous allons voir que le pouvoir central n'abandonnera rien de ses prérogatives.

D'autre part, si la nouvelle région administrative avait été considérée comme un centre personnalisé d'intérêts spéciaux, le pouvoir régional, avec la participation d'une assemblée représentative, eut possédé une marge de compétence propre et une assise solide pour une action spontanée et indépendante ; mais la région fut exclusivement une circonscription d'exercice des attributions étatiques.

1. L'absence totale de déconcentration :

Les rapports d'autorité entre le Préfet régional, les Préfets départementaux et les chefs de service régionaux, s'établissent, nous l'avons vu, sur des bases légales incertaines ; sa mission doit davantage s'exercer par les ressources d'un ascendant personnel, qui, selon une expression de l'un d'eux rapportée par l'inspection générale, résulte « d'une espèce de solidarité qui fait de lui le chef de file devant les difficultés sans cesse accrues de la tâche journalière ». La raison fondamentale de cette fragilité de la fonction régionale tient certainement à ce que « la déconcentration, principe fondamental de la réforme administrative et raison d'être du Préfet régional, n'est pas acceptée à l'échelon ministériel (1). »

La déconcentration administrative, qui est la transmission par le gouvernement d'un certain nombre de pouvoirs à ses représentants locaux, est depuis toujours une sorte de « tarte à la crème » des projets d'amélioration administrative. Posée en exergue des décrets impériaux de « décentralisation » en 1852 et 1861, renouvelée en de solides affirmations par l'exposé des motifs du décret-loi du 5 novembre 1926, promise enfin solennellement par le titre X de la Constitution de 1946 (2), la déconcentration n'a, en fait, jamais reçu d'exécution suffisante. A son tour, le régime de Vichy s'était emparé de cette formule : la loi du 19 avril 1941 prétend ouvrir la voie à une déconcentration véritable qu'un régime fort, énonce l'exposé des motifs, peut organiser sans porter atteinte à l'autorité ou à l'uniformité de ses commandements.

Mais ce ne sont, cette fois encore, que déclarations de principe non suivies de réalisations pratiques. Les administrations centrales, en effet, conservent jalousement la quasi-totalité de leurs attributions et n'hésitent pas, pour les maintenir, à entretenir par les moyens les plus divers une sourde opposition à l'institution régionale contrebattue en même temps d'un autre côté par la méfiance de l'administration départementale à son égard. Le plus clair des résultats de cette double opposition est la réduction du rôle du Préfet régional à celui d'une boîte aux lettres ou d'un échelon de transmission et de répercussion sans véritable intiative.

---

(1) *Rapport de l'I. G.*, p. 46.

(2) Des lois organiques encore à venir doivent organiser cette déconcentration : Cf. *infra*, 2e partie, titre III.

L'article 2 de la loi du 25 août 1941 posait pourtant une directive pratique et apparemment aisée ; obligation est faite aux secrétaires d'Etat économiques de déterminer par décrets celles de leurs attributions qui seront transférées aux Préfets régionaux.

Mais cette prescription resta lettre morte puisqu'un seul arrêté d'exécution fut publié ; le ministre de l'agriculture, par un décret du 8 décembre 1941 pris en application de la loi organique du 25 août déléguait aux Préfets régionaux les pouvoirs suivants :

1°) Centralisation des demandes de concours du service du Génie rural et transmission aux services départementaux ;

2°) Détermination dans le cadre de la région de l'ordre d'urgence des travaux subventionnés ou agrés par le ministère de l'agriculture ;

3°) Utilisation de crédits spécialement délégués en vue de l'attribution de subventions pour travaux d'équipement rural nettement déterminés et ne débordant pas le cadre régional.

Mais, commente le rapport de l'Inspection générale (1), « cette délégation, déjà conçue en termes très restrictifs, a été pratiquement sans effet, une circulaire du 9 février 1942 ayant renvoyé l'application du décret à des instructions ultérieures qui sont encore attendues » (printemps 1944). En réalité, le Préfet régional retirera de ce décret le simple droit d'être consulté sur les demandes trimestrielles de crédits intéressant la restauration de l'habitat rural que les Préfets formulent en cette matière, en application de la loi du 2 novembre 1940. Aucun autre ministre n'a consenti à se déssaisir, même théoriquement ou partiellement, de la moindre attribution.

Les services centraux entretiennent aussi la confusion et l'incertitude des liaisons hiérarchiques sur le plan régional ; ils maintiennent par exemple, d'une manière systématique, les liaisons directes avec leurs représentants régionaux qui recoivent des directives souvent importantes à l'insu du Préfet régional. Parfois même, ils confient des attributions personnelles à des fonctionnaires régionaux qui ne devraient être que des conseillers techniques : tel le directeur régional de la santé, investi de la mission d'établir le plan d'équipement sanitaire de la région.

Il est certain que ce souci d'une marge d'indépendance à maintenir vis-à-vis de l'autorité préfectorale était déjà traditionnel de la part des administrations techniques sur le plan départemental et demeure aujourd'hui. La difficulté se résolvait par un liant personnel que les Préfets savaient introduire dans leurs rapports avec les chefs de service soumis à leur contrôle et les traditions de la vieille administration concouraient aussi à établir ces relations sur un plan de mutuelle confiance.

Mais le régime de Vichy et l'implantation désordonnée de ces organismes improvisés de dirigisme économique ou de contrôle politique, multiplièrent les conflits de relations ou d'autorité. L'inspection générale des services administratifs a pu, à leur adresse, formuler le sévère jugement ci-après :

« Cette mentalité n'est pas nouvelle. Elle existait, dans les départements, bien avant la réforme administrative et les Préfets connaissent depuis longtemps ce prétexte de technicité supérieure dont s'enveloppe l'indépendance que les représentants de certaines administrations affec-

(1) *Rapport, I. G.*, p. 99.

tent volontiers à leur endroit. Mais du moins jusqu'ici une longue tradition d'égards et de bienséance avait-elle éliminé toute possibilité de difficultés entre l'autorité préfectorale et les chefs de service soumis à son contrôle. Il n'en est plus ainsi depuis qu'un recrutement hasardeux, privé des garanties du concours et parfois même de l'assentiment préalable des administrations centrales intéressées, a placé à la tête des services nouveaux, dans des situations matérielles qui choquent les vieux serviteurs de l'Administration, des chefs ou des délégués régionaux dépourvus de toute expérience, de toute formation administrative et dont le sens civique a pu même donner lieu à de graves mécomptes. L'action de certains délégués a compliqué la tâche des Préfets régionaux et de leurs collaborateurs, au lieu de la prolonger et de la compléter. Des heurts se sont produits, soit que l'autorité hiérarchique des Préfets ait été délibérément contestée, soit même que leur action politique ait été mise en surveillance ou tenue en suspicion... Beaucoup de Préfets, note un rapport particulier, s'estiment fort heureux lorsque l'action des délégués à la propagande n'est pas intempestive ou n'est pas dirigée contre eux (1) ».

Ainsi, la résistance du pouvoir central à accepter la déconcentration met l'institution régionale dans l'impossibilité d'exercer son œuvre théorique de coordination et de stimulation des services publics de sa circonscription : « le mouvement hostile à la déconcentration passe par toutes les formes de l'opposition, depuis la sourde résistance d'administrations centrales, jalousement attachées à leurs anciennes prérogatives, jusqu'à l'action séparée, à l'intrusion abusive et sans cohésion dans le domaine de l'autorité préfectorale, et même jusqu'à la lutte ouverte des services ou des organismes nouveaux dotés de pouvoirs de décision propres (2) ».

2. L'absence d'autonomie juridique régionale :

La région administrative n'étant pas un cadre d'administration décentralisée, mais une simple circonscription délimitant l'exercice de la compétence d'un représentant local du gouvernement n'est pas dotée de la personnalité morale et de son corollaire, l'autonomie financière. Elle ne possède donc pas d'assemblée représentative, même nommée, pas de budget et les dépenses propres que son fonctionnement entraîne doivent être assumées par l'Etat ou par les organes décentralisés inférieurs, essentiellement le département.

L'Etat prend en charge évidemment les dépenses de traitements, indemnités, frais de fonctions de ses fonctionnaires régionaux (Préfets, directeurs de cabinet, intendants, agents du cadre des préfectures détachés à la préfecture régionale).

Quant aux dépenses régionales que n'assume pas l'Etat, elles ont été déclarées obligatoires pour les départements rattachés, par une loi du 19 septembre 1941 et sont réparties au prorata de leur population (3).

Le reste des dépenses ne peut être imputé sur les budgets des départements-membres ; il ne restera que la ressource d'en charger le budget du

---

(1) et (2) *Rapport I. G., p.* 47.

(3) Il s'agit principalement : logement, chauffage, éclairage et transport automobile du Préfet régional, des deux intendants et du directeur de cabinet.

département chef-lieu, puisque le Préfet régional, préfet de ce département, exerce sur son élaboration une action prépondérante (1).

L'absence de moyens financiers proprement régionaux explique sans doute en partie l'attachement manifesté par la plupart des Préfets régionaux au département chef-lieu au nom duquel ils gèrent un budget. Sans ressources propres, sans ce pouvoir dont aurait pu logiquement se décharger sur lui l'administration centrale de sous-répartir et d'affecter sur place les crédits de subventions techniques ou économiques du budget général, réduit à imposer au département chef-lieu des dépenses régionales échappant à la répartition et que refusent d'assumer les départements-membres, le Préfet régional est dépourvu de cette source inestimable de force administrative qui résulte pour un chef du droit d'engager des dépenses, de faire subventionner, de nommer (2).

SECTION IV

La portée politique du système régional vichyssois

1. Le régime de Vichy avait prétendu instaurer une organisation provinciale qui, pour présenter les caractères d'un véritable régionalisme administratif, eut dû promouvoir une efficace autonomie de la circonscription créée et une déconcentration sérieuse du pouvoir gouvernemental. Les circonstances de guerre et d'occupation, l'incertitude sur les frontières politiques du pays, les servitudes nées des lignes de démarcations, étaient loin d'autoriser la conception et surtout la réalisation d'un projet de cette envergure.

Les auteurs de la loi du 19 avril 1941 lui imaginaient sans doute plus simplement des mérites de circonstance : d'abord, au point de vue politique, faciliter l'implantation, la propagande et la défense du régime nouveau ; d'autre part, au point de vue technique, permettre au niveau régional le développement d'une activité quasi-gouvernementale d'initiative et de responsabilité exigée par la situation exceptionnelle que traversait le pays.

Au point de vue politique d'abord, un régime qui supprime les manifestations d'une opinion publique libre et lui retire le droit de choisir des représentants qui, s'associant à l'exercice du pouvoir, en deviennent nécessairement les défenseurs, coupe ses correspondances et ses liaisons de

---

(1) Ces dépenses, qui demeurent en dehors des règles de la répartition, sont celles qui sont liées directement ou indirectement à la création et au fonctionnement des services de la région : à Toulouse les dépenses non susceptibles de répartition se sont encore élevées en 1942 à 2.008.000 francs sur un ensemble de 2.687.000 frs, dépassant ainsi la proportion de 74 %. A Châlons, en 1943, 1.100.000 francs de dépenses non susceptibles de répartition pour un total de 1.726.000 frs, soit 64 % environ. A Rennes, 910.000 francs pour un total de 1.353.000 francs, soit 67 %.

(2) Les initiatives régionales entraînant des dépenses n'ont pu être entreprises que par des expédients ou des improvisations financières locales. Le rapport de l'I. G. cite à ce propos (p. 98), l'exemple d'un effort de restauration de la vie rurale entrepris dans une des hautes vallées pyrénéennes aux environs de Luchon par le Préfet régional de Toulouse qui donna lieu à quelques réalisations partielles mais péréclita faute de ressources propres.

Voir aussi exemples d'initiatives régionales en matière économique : région d'Orléans : aménagements en Sologne — région Montpellier : fabrication d'aliments succédanés du bétail développée par d'ingénieux expédients financiers (cité par Roqueplo « *Régions et préfectures régionales* » (Thèse, Paris 1944).

confiance avec la Nation ; et en l'absence du parti unique et des ressources de propagande qu'il procure (la Légion des combattants s'essayait à ce rôle, mais n'était même pas autorisée en zone occupée), le gouvernement monocratique de Vichy était naturellement amené à s'adjoindre un petit nombre de hauts fonctionnaires, susceptibles d'établir, en un certain nombre de points du territoire, un réseau d'information comme un relais des mots d'ordre du pouvoir.

Au point de vue technique ensuite, il est certain que — sans parler du dommage porté à l'action gouvernementale par le refus d'acceptation de la plus grande partie de l'opinion — le régime de Vichy n'était pas en mesure d'exercer une action gouvernementale autonome, simultanée et efficace sur l'ensemble du pays : « Soumis par l'adversité à une contestation permanente de son autorité, écrit le rapport de l'I. G., exposé à voir ses ordres contrecarrés et à subir des pressions de toute nature, le gouvernement doit se contenter de donner des directives générales sur les tâches essentielles sans prétendre pouvoir administrer le pays à travers les départements, ni exercer une action directe sur 90 préfets. »

Communiquer en effet à près de 90 préfets une impulsion unitaire était fort malaisé, surtout à l'adresse d'un corps aussi nombreux, composé en très grande partie de fonctionnaires de carrière, sceptiques par tempérament et par expérience sur les vertus de la propagande gouvernementale. En raison aussi des obstacles matériels (manque de correspondance entre les zones, inorganisation de la nouvelle capitale provisoire et coexistence de deux administrations centrales à Paris et à Vichy) rencontrés par la diffusion des instructions gouvernementales, comme de la défiance générale à laquelle les administrés les soumettaient, le régime pouvait hésiter à abandonner aux Préfets une part de la réalité du pouvoir dans des circonscriptions que la carence gouvernementale partielle pouvait les tenter de conduire autarciquement ; et cette observation s'applique particulièrement à la zone occupée où le Préfet voit s'interposer hermétiquement entre le gouvernement et lui le contrôle d'exequatur du commandement militaire allemand, et est le plus souvent abandonné à lui-même face aux exigences ou aux improvisations des représentants locaux de l'armée d'occupation.

Un petit nombre de Préfets régionaux conviendrait mieux à entretenir une unité relative de politique locale ; le danger serait ainsi moindre, pour le prestige du pouvoir central, de faire abandon à ces personnages plus directement tenus en main et réunis fréquemment au siège du gouvernement, d'une partie des responsabilités et prérogatives que l'Etat est, de son centre, dans l'impossibilité comme aussi l'incapacité d'exercer.

Au moins autant qu'un dessein systématique de reviviscence provinciale, ces motifs d'empirisme politique ont certainement commandé la réforme du 19 avril 1941 ; l'institution régionale voulait être un des instruments d'implantation de ce pouvoir auquel l'opinion en sa majorité contestait, non pas tant sans doute son application à assurer dans une demi-liberté l'administration du pays en une conjoncture redoutable, que l'insupportable prétention à bâtir dans la contrition ostentatoire d'un passé récent un régime définitif et de courir une aventure politique sous le couvert des revers militaires.

« Plus qu'une mesure de décentralisation née d'une libre évolution dans la voie du régionalisme, la loi du 19 avril 1941 apparaît donc primordialement comme une combinaison de centralisme et de déconcentration

échaffaudée sous la contrainte de nécessités occasionnelles et dominantes (1) ».

2. En fait, rien ne démontre mieux le caractère empirique de l'institution régionale que le choix des hommes qui occupèrent les postes de Préfets régionaux. Une institution, en effet, est souvent marquée par la personnalité de ceux qui en assument les responsabilités essentielles.

La désignation des Préfets régionaux ne semble pas avoir fait l'objet d'un dessein prémédité de plus opportune utilisation d'hommes connus du pouvoir nouveau ; furent investis, en effet, de ces postes, les préfets en fonction depuis déjà plusieurs mois au chef-lieu de la région et qui, lors des vastes mouvements préfectoraux de fin 1940, avaient été choisis, surtout dans les départements importants, futurs centres régionaux, pour des raisons de réaction anti-républicaine ou de remplacement rapide de l'ancien haut personnel préfectoral par des fonctionnaires jugés moins hermétiques au loyalisme nouveau.

Dans ces conditions, les nominations régionales du printemps 1941 établissaient un corps régional en quelque sorte bi-partite : d'un côté, 5 préfets et 2 sous-préfets de la République ; d'un autre côté, 9 préfets d'origine extérieure au corps préfectoral : 4 membres du Conseil d'Etat, un commissaire de la marine, deux hauts fonctionnaires coloniaux, un député modéré, un ingénieur en chef des ponts et chaussées.

Il ne semble pas qu'en dehors d'une fidélité politique évidemment plus assurée au régime qu'ils représentent, les neuf préfets extérieurs, tous d'origine administrative et d'antécédents personnels très disparates, aient possédé une unité de conception susceptible d'imprimer une certaine uniformité à leur action.

Les vicissitudes de la politique vichyssoise comme les injonctions de départ de tel ou tel préfet répétées par l'armée allemande, amèneront le renouvellement rapide du corps des Préfets régionaux : 23 nominations interviendront jusqu'à la Libération dont 16 intéressant des membres du corps préfectoral déjà en fonction avant la guerre et 7 seulement des personnes étrangères d'origines très variées (2).

Ainsi, au déclin du régime de Vichy, aux environs de la date du débarquement allié, les 18 postes régionaux (dont celui de Nice) sont occupés par 16 anciens membres du corps préfectoral républicain (dont 5 seront arrêtés et déportés avant la Libération), et il ne reste que deux éléments extérieurs (l'un occupant son poste depuis le début). Le régime de Vichy avait donc dévoré un à un les seize personnages qu'il avait fait directement accéder aux postes régionaux.

Le commandement de l'administration locale était ainsi passé aux mains de hauts fonctionnaires préfectoraux de carrière qui répondaient presque tous aux multiples sollicitations d'une situation exceptionnelle par la pratique d'un empirisme administratif total.

---

(1) *Rapport I. G.*, p. 13.

(2) Un inspecteur des finances, un journaliste, un fonctionnaire de l'administration centrale des Finances, un député modéré, un contrôleur de l'armée, un professeur de Faculté des lettres, ancien néo-socialiste.

CHAPITRE III

Le Commissaire de la République

SECTION I

La fonction de Commissaire de la République

§ I. — L'origine et la conception de la fonction.

Le pouvoir régional instauré par le régime de Vichy trouverait-il sa place dans les institutions administratives de la France libérée ?

1. Il est malaisé, en l'état actuel de la documentation de connaître exactement les conditions dans lesquelles le Comité Français de Libération Nationale, siégeant à Alger, élabora le statut de l'administration locale dans la République restaurée et notamment l'ordonnance en date du 10 janvier 1944, publiée seulement au J.O.R.F. du 6 juillet et portant création des Commissariats régionaux de la République.

M. F. L. Closon, qui fut Commissaire de la République à Lille, a expliqué (1) dans quelles conditions et pour quelles raisons fut conçue la fonction de Commissaire de la République, dans le cadre du problème gouvernemental d'ensemble posé dès 1942 pour la France libre : la situation inévitablement chaotique du pays au moment de sa libération, la poursuite des hostilités, rendaient indispensable de prévoir une représentation exceptionnelle du gouvernement en province et l'exercice de la fonction gouvernementale par une autorité dotée des pleins pouvoirs aussi longtemps que les communications seraient interrompues. L'idée d'ailleurs, n'était historiquement pas nouvelle de cette délégation de pouvoirs, puisque dans des circonstances révolutionnaires, la Convention (2) la République de 1848 avaient connu des mandataires du gouvernement

(1) F.-L. Closon : *La Région*, Paris, Berger-Levrault 1947, chap. IV.

(2) Michel-Henry Fabre : « Les pouvoirs du Commissaire régional de la République : étude théorique et pratique de l'O. du 10 janvier 1944 » : Annales faculté droit Aix, nouvelle série, 1945, n° 38.

Dans cette étude, M. Fabre rattache aussi le Commissaire de la République à l'institution révolutionnaire des représentants en mission que la Convention avait chargés de contenir et de réprimer les excès d'émancipation des administrations départementales et de rétablir, en vue des efforts de guerre comme de l'affermissement de la République, la suprématie d'un ordre légal uniforme sur l'ensemble du territoire. Leur omnipotence alla parfois jusqu'à suspendre l'exécution des décisions de la Convention elle-même ou à les méconnaître.

investis de la plénitude du pouvoir gouvernemental. « Progressivement les plans se sont précisés dans un travail poursuivi simultanément à Londres et dans la France occupée » (Closon).

M. Michel Debré, qui avant d'être Commissaire de la République à Angers, participa aux travaux d'une équipe de juristes s'efforçant en territoire métropolitain d'organiser en méthodes comme en personnels l'administration du pays libéré, nous apporte d'utiles éclaircissements (1).

C'est au cours de réunions clandestines d'études à Paris principalement à partir de l'été 1943, que furent pratiquement abordés les problèmes de la prise du pouvoir. Il semble que de hauts fonctionnaires participants (quelques-uns, membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat), réussirent à convaincre les délégués politiques ou militaires de la Résistance de la nécessité d'un représentant du pouvoir central que ces derniers eussent volontiers remplacé dans l'exercice des pouvoirs administratifs voire judiciaires par un élu ou par un collège exécutif. « Une opposition particulière, écrit M. Debré, était faite au Commissaire de la République. La région et son chef apparaissaient à beaucoup comme une institution qui, créée par Vichy, devait disparaître avec Vichy ». S'efforçant de préserver le pouvoir régional d'une condamnation prononcée « in odio auctoris », les partisans de sa survivance firent admettre le maintien provisoire du système comme une solution raisonnable ; il était en effet à peu près indispensable, exposèrent-ils, que tout fonctionnaire d'autorité, en place avant la Libération, fut remplacé par un nouveau fonctionnaire disposant au moins des mêmes attributions ; enfin, « pendant des semaines et peut-être des mois, certaines parties de la France risquaient d'être séparées du gouvernement ; il était difficile et même impossible d'être sûr à l'avance du sens politique, de la valeur professionnelle, de l'autorité de plusieurs dizaines de Préfets, alors qu'un effort suffisant pouvait permettre de placer à la tête d'un groupe de départements, en accord avec le Comité d'Alger et les représentants de la Résistance, un personnage administratif et politique à la fois disposant des attributions les plus étendues, capable même sans directives de gérer des services, de réorganiser la justice, de maintenir l'ordre, de représenter la France en face d'une armée étrangère. » (Debré).

M. Jean Schuler, de son côté (2), qui fut Commissaire de la République à Poitiers, confirme que « devant les inconnues de la Libération et la vraisemblance d'une occupation fractionnée du territoire par les troupes alliés, il apparut que s'il fallait prévoir des délégués régionaux du gouvernement, il était par contre inopportun de modifier le ressort territorial de leur compétence pour ne pas compliquer leur tâche déjà assez ardue. »

Ces conceptions, conclut M. Debré, furent développées en présence de M. Emmanuel d'Astier de la Vigerie qui les accepta et qui, quelques mois plus tard, à Alger, signa, en qualité de Commissaire à l'Intérieur, l'ordonnance du 10 janvier 1944. Il est donc très vraisemblable que ce texte a été directement inspiré des propositions des juristes de la Résistance métropolitaine.

Quant au titre choisi, il était évidemment indispensable qu'une dénomination nouvelle fut substituée à celle de Préfet régional. Sans doute le terme de « Commissaire de la République » était-il une réminiscence

---

(1) Michel DEBRE : *Un grand mouvement préfectoral. épisode de la Résistance.* Cahiers politiques février-mars 1946.

(2) SCHULER, *Op. cit.*

historique. La première Restauration, Napoléon aux Cent jours, délé guèrent en province des « Commissaires extraordinaires » ; en 1848, avec la charge de faire accepter la République nouvelle, Ledru-Rollin, ministre de l'Intérieur, nomma, en remplacement des Préfets, 110 « Commissaires » pour 85 départements (1) et il leur écrivait le 12 mars, dans une circulaire : « Quels sont vos pouvoirs ? Ils sont illimités. Agents d'une autorité révolutionnaire, vous êtes révolutionnaires aussi ; la victoire du peuple vous a imposé le mandat de faire proclamer, de consolider son œuvre ; pour l'accomplissement de cette tâche, vous êtes investis de sa souveraineté ; vous ne relevez que de votre conscience ; vous devez faire ce que les circonstances exigent pour le salut public » (2). Dépouillé de l'emphase verbale propre à l'époque, le fond de ces instructions ne s'adapte-t-il pas à la situation qu'allaient affronter pendant plusieurs mois les Commissaires de la République de 1944 ?

Les hommes à désigner pour ces fonctions devaient être de ceux qui possèderaient le caractère et la compétence propres à leur permettre de faire face, presque seuls et omnipotents pendant un temps indéterminé, aux problèmes les plus inattendus et les plus graves.

2. Adoptant le principe du maintien de l'organisation régionale, la législation républicaine décidait naturellement « que les tracés des circonscriptions confiées à un Commissaire de la République correspondraient à celles des organismes de fait, dits Préfectures régionales » (Art. 1er O. du 10 janvier 1944). Cependant des aménagements étaient rendus nécessaires par l'abolition des lignes de démarcation qui coupaient treize départements écartelés entre des régions des deux zones.

Dès le 6 juillet alors, le Journal Officiel publiait un décret du 27 juin 1944 qui rattache :

— Le Jura et la Saône-et-Loire en entier à la région de Dijon ;

— le département des Basses-Pyrénées en entier à celle de Bordeaux ;

— Enfin les neuf autres départements traversés par la ligne de démarcation à la région dans laquelle se trouvait déjà leur chef-lieu.

Après la libération du territoire, de nouveaux aménagements furent rendus nécessaires tant par les circonstances que par l'expérience :

a) l'ordonnance du 29 septembre 1944 créait un dix-huitième Commissariat à Strasbourg avec le département du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;

b) un décret du 25 octobre 1944 transférait le département du Gard de la région de Marseille à celle de Montpellier, renouvelant l'expérience de cinq mois de 1941 dont l'avantage essentiel était de diminuer l'inégalité entre la pléthorique région de Marseille et la moyenne région de Montpellier.

c) un décret du 29 novembre 1944 écartait le Lot-et-Garonne de Toulouse pour le rendre naturellement à Bordeaux.

La région parisienne demeurait étrangère à une organisation régionale, mais les Préfets de ses trois départements étaient dotés des prérogatives du Commissaire de la République, ainsi enfin que le Préfet de la Moselle.

---

(1) Cf. Paul Bastid, *Doctrines et Institutions politiques de la Deuxième République*, Tome I, p. 145, Hachette, 1945.

(2) Circulaire du 12 mars 1848, rapportée au bulletin ministère intérieur, 1848, p. 85.

§ II. — Le corps des Commissaires de la République et le choix des hommes qui le composèrent.

Nous venons de définir la conception qu'avaient de la fonction de Commissaire de la République les militants de la Résistance chargés d'élaborer le statut politique et administratif du pays libéré. Il est intéressant de rechercher aussi comment furent choisis les hommes investis de la nouvelle fonction régionale.

Dans l'article déjà cité, M. Michel Debré expose que la désignation des Commissaires de la République doit s'exercer en principe absolu en dehors du corps préfectoral ; la recherche de ces hommes fit évidemment l'objet, avant même celle des Préfets, des premiers soucis du Comité français de Libération nationale sur la proposition des organismes s'occupant en France de la réorganisation administrative.

Vers la fin de l'été 1943, nous indique M. Debré, une dizaine de décrets individuels parvenaient en France désignant des Commissaires de la République (1). C'est au 15 mai 1944 que fut fixée la date à laquelle les Commissaires de la République et les nouveaux Préfets devaient se trouver aussi près que possible du poste qu'ils devaient occuper. Ce qui fut fait assez généralement, le Commissaire gagnant sa circonscription possesseur d'une délégation à peu près absolue de pouvoirs ; pour remédier aux absences, il recevait même le droit de désigner les Préfets.

Au jour du débarquement, déclare M. Debré, tous les Commissaires de la République étaient désignés sauf cinq qui furent choisis dans les semaines qui suivirent. A peu près tous purent prendre, dans les divers chefs-lieux régionaux, leurs fonctions dès le départ des troupes allemandes (2).

Tous les nouveaux Commissaires de la République avaient donc la haute qualité commune d'être des militants et des combattants actifs de la Résistance intérieure ; en dehors cependant de ce dénominateur commun essentiel, ils étaient d'origines intellectuelle, politique et professionnelle extrêmement diverses ; 4 avocats, 3 professeurs agrégés, 2 journalistes, 2 anciens parlementaires (un sénateur radical-socialiste et un député modéré), 2 membres de la cour des comptes, un ingénieur en chef des ponts et chaussées, un médecin, un fonctionnaire des finances militant syndicaliste notoire.

Pendant l'année et demi de fonctionnement de l'institution régionale républicaine, quatre changements seulement intervinrent.

Le corps des Commissaires de la République bien que composé d'hommes d'antécédents et d'expérience très différents possède ainsi une unité certaine de conception et d'attitude face aux événements ; cette communauté était indispensable et précieuse pour affronter les tâches de reconstitution politique et administrative qui les attendaient (3).

---

(1) « Si mes souvenirs sont exacts, Legorgeu, Cusin et Bouhey faisaient partie de cette première promotion ; ces décrets étaient sérieux ; pas tous cependant, puisque l'un d'eux avait prévu un Commissaire de la République à Caen ; le Comité d'Alger, c'était excusable, ne connaissait pas la carte des régions administratives de la Métropole » (Debré).

(2) A l'exception d'André Fourcade, arrêté et assassiné par les occupants, près de Toulouse et de MM. Jean Cassou et Bouhey blessés dans les combats de la Libération.

(3) « Sortis brusquement du maquis ou d'un poste de commandement provisoire, se faufilant à travers les armées au combat, les Commissaires de la République ont

SECTION II

Les pouvoirs du Commissaire de la République.

L'article 3 de l'ordonnance du 10 janvier 1944 (1) définit d'une formule générale et extensive les pouvoirs de l'organe qu'elle crée : les Commissaires de la République « sont essentiellement chargés, sous réserve des pouvoirs dévolus à l'autorité militaire , de prendre toutes mesures propres à assurer la sécurité des armées françaises et alliées, à pourvoir à l'administration du territoire, à rétablir la légalité républicaine, à satisfaire aux besoins de la population ». L'ampleur quasi-gouvernementale de compétence caractérise bien l'intention qu'avait le législateur républicain d'Alger, de parer aux besoins généraux de commandement civil qu'allait provoquer, au fur et à mesure de l'avancement des opérations militaires, la reprise en main administrative d'un territoire sur l'ensemble duquel une impulsion gouvernementale simultanée et uniforme ne pourrait pas s'exercer immédiatement.

Les attributions du Commissaire de la République s'organisent alors (art. 4) en pouvoirs exceptionnels qui s'exerceront dans le cas où les communications seraient interrompues avec l'autorité supérieure et jusqu'à leur rétablissement, et en pouvoirs normaux qui seront ceux d'une période de liaison gouvernementale effective entre la capitale et la région administrative.

§ I. — Les pouvoirs exceptionnels.

A la fin de 1943, le législateur d'Alger pouvait penser que la longueur des opérations de délivrance du territoire isolerait certaines de ses parties du gouvernement et qu'aussi, après la Libération totale, les difficultés de rétablissement des communications exigerait une déconcentration totale du pouvoir gouvernemental, faute de quoi des autorités locales spontanées et peu qualifiées pourraient s'emparer de l'exercice de la puissance publique et le conserver. L'article 4 de l'ordonnance du 10 janvier définit donc au bénéfice des Commissaires de la République des pouvoirs exceptionnels énumérés en sept paragraphes et dont l'universalité met en jeu toutes les natures et tous les degrés de puissance juridique : pouvoirs d'ordre législatif, c'est-à-dire émission d'actes présentant au point de vue matériel, par leur généralité et leur impersonnalité, le caractère d'une loi ; pouvoirs d'ordre exécutif, c'est-à-dire émission de tous actes d'applications spéciales ou personnelles des décisions générales.

L'ordonnance du 10 janvier, en son article 4, constitue l'application législative de la théorie jurisprudentielle des pouvoirs de guerre ou de circonstances exceptionnelles. Il convient d'en rappeler la portée.

A l'occasion de la guerre 1914-1918, à nouveau pour celle de 1939-1945, la jurisprudence du Conseil d'Etat a reconnu à l'Administration le droit

---

pris leurs fonctions dans le désordre du pays bouleversé, désorganisé. Inconnus, pour la plupart jetés dans la vie publique sans métier politique, sans instruction administrative ou presque, sans liaison avec le pouvoir central, ils savaient seulement qu'ils étaient responsables, et la Résistance leur avait appris le sens de ce mot, s'ils n'avaient déjà le goût des responsabilités. » (CLOSON, *la Région*, chap. IV).

(1) Rapportée au *Recueil des textes applicables dès la libération du territoire en vertu de l'O. du 9 août* 1944, p. 53 et au J.O.R.F. du 6 juillet 1944, nº 55.

d'accomplir légitimement des actes excédant les limites normales de sa compétence, si des circonstances exceptionnelles l'exigent ; les prérogatives ainsi conférées à l'autorité exécutive peuvent s'analyser sous trois modes :

a) extension de compétence : les pouvoirs de police, par exemple, sont plus étendus en période de guerre qu'en temps normal. (C.E., 28 février 1919, Dol et Laurent S. 1918 - 1-33 — C. E., 31 octobre 1924, Cotte).

b) transfert de compétence : un agent public peut se substituer à l'agent normalement compétent, même sans délégation si les circonstances l'exigent (C.E. 16 avril 1943, dame Commeyne, R., p. 104 — 7 avril 1944 Ginotta, R. p. 398 — 22 septembre 1944, Debaere, R. p. 397 — Viguier, 26 juin 1946, S. 1947-3-8 note P.H., — 9 novembre 1945 Sté coopérative l'Union agricole S. 1946-3-29 — Raffinerie Say, 8 juillet 1944, R., p. 337 : ces deux derniers arrêts relatifs à des réquisitions prononcées sans pouvoirs légaux par des Maires sur des denrées de ravitaillement immobilisées, au bénéfice de leurs populations).

c) attributions de compétence : l'autorité administrative peut prendre des décisions appartenant au domaine normalement réservé au législateur : création de taxes dans une ville récemment occupée et privée de ressources, (Lecoq et autres, R.D.P. 1944, p. 322 avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Léonard et une note de M. Gaston Jèze et Semaine Juridique 1944, n° 32-33 avec une note de M. Charlier) ; cet important arrêt fait apparaître en temps exceptionnel le Maire comme le chef omnipotent de l'association communale. — Omission des formalités légales substantielles : suspensions de maires sans communication préalable des griefs ; C. E. 25 avril 1941, Cornut R. D. P. 1941, p. 541, note Bonnard ; C. E. 16 mai 1941, Courrent au S. 1941-3-18.

Mais ces extensions exceptionnelles de compétence ne signifient pas pouvoir discrétionnaire : le contrôle du juge demeure qui pose les limites de ces pouvoirs dans les conditions suivantes : la mesure prise doit d'abord correspondre à une obligation légale touchant le fonctionnement indispensable des services publics, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou les exigences de la défense nationale.

La mesure doit aussi présenter un caractère de nécessité absolue ; aucun autre moyen ne doit pouvoir être employé, que cette mesure exceptionnelle, pour atteindre le but indispensable recherché (a contrario, Vve Goguet, C. E., 3 mai 1946, S. 1947-3-38, note P. H. : Le Commissaire de la République d'Angers ayant dispensé les réquisitions de logements pour sinistrés de la formalité légale de conciliation préalable, le Conseil d'Etat juge que les difficutés rencontrées n'étaient pas de nature à justifier cette dérogation générale).

Telle est la portée de la théorie des pouvoirs de circonstances exceptionnelles qui fonde les pouvoirs extraordinaires du Commissaire de la République pendant la période de rupture des communications.

— ANALYSE DE CES POUVOIRS :

I. Pouvoirs d'ordre législatif :

A) POUVOIRS LEGISLATIFS NEGATIFS

Art. 4. 1°) : « Suspendre l'application de tous les textes législatifs ou réglementaires qui se trouveront en fait en vigueur.

Il s'agit d'abord des textes du gouvernement de Vichy dont la nullité n'aurait pas été expressément constatée par les tableaux 1 et 2 des Ordonnances sur le rétablissement de la légalité républicaine, ou par une Ordonnance spéciale ; certainement encore, des textes de la législation républicaine antérieure au 22 juin 1940 dont le maintien s'avèrerait incompatible avec le changement des circonstances politiques, sociales ou générales. Ce pouvoir s'est même appliqué à des textes découlant de la légalité républicaine rétablie qui, pour des circonstances d'ordre local, ont pu paraître aux Commissaires de la République d'une application impossible ou malaisée ; le Commissaire de Marseille, par exemple, a, par arrêtés commissariaux, apporté des dérogations à la règlementation des Cours de Justice, notamment par la suspension du recours en cassation et la fixation du droit de grâce entre les mains du Commissaire de la République ou des Préfets par délégation (rapporté par Fabre, art. cit., p. 42 et 43).

B) POUVOIRS LEGISLATIFS POSITIFS

Art. 4. — 2°) : « Ordonner toutes mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, le fonctionnement des administrations et services publics, des entreprises privées ainsi que la sécurité des armées françaises et alliées ».

Le champ d'application de ce pouvoir est illimité et les Commissaires de la République l'utilisèrent selon les exigences de la situation locale ou aussi au gré de conceptions plus personnelles. Il est certain, par exemple, que le Commissaire de la République de Marseille semble avoir fait un usage très étendu de ce pouvoir de légifération positive, créant des taxes (sur les carburants par exemple) ou même prenant des décisions d'ordre général en matière pénale, par exemple arrêté 157 créant un délit justiciable de la Cour de Justice — Arrêté n° 347 sanctionnant de peines prévues à l'article 76, § 3 du Code pénal, les infractions répétées ou multipliées à la législation sur les prix. (Arrêtés cités par Fabre, art. cit. p. 53).

De tels dépassements de compétence n'auraient dû présenter qu'un caractère exceptionnnel ; en fait, d'une manière générale, la durée d'application de dispositions aussi exorbitantes n'a guère dépassé celle des circonstances qui les ont exigées et soit le rapport de ces mesures, soit leur mise en conformité de la législation générale, ont été le plus souvent effectués (1).

C) LA CONFIRMATION JURISPRUDENTIELLE

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer que la faculté pour le Commissaire de la République de prononcer des mesures législatives positives était le corollaire implicite du pouvoir négatif de suspendre les textes législatifs.

La matière des arrêts (2) était particulièrement importante : certains Commissaires de la République, soucieux d'éviter des événements sanglants, avaient estimé tenir des dispositions de l'O. du 10 janvier 1944

(1) M. M.-H. Fabre indique qu'à Marseille une pareille normalisation fut opérée pour tous les dépassements de pouvoirs.

(2) C. E. 11 juillet 1947, Lejeune, Veuve Mayadé, arrêts rapportés au R. 1947, p. 313.

le droit de créer des juridictions d'exception, devant lesquelles comparaissaient les personnes arrêtées dans les premiers jours de la période effervescente de libération. Saisi de recours des familles des condamnés, le Conseil d'Etat entendit le Commissaire du gouvernement demander le rejet de ces pourvois ; son argumentation essentielle est rapportée par « Le Monde » (12-7-47) en ces termes : « Dans le chaos quasi-révolutionnaire de la libération, les Commissaires de la République devaient prendre en main les repressions que les populations exerçaient elles-mêmes et jouissant de l'autorité d'un véritable gouvernement révolutionnaire ils avaient le pouvoir de suspendre le droit établi par le gouvernement de Vichy et par conséquent de lui en substituer provisoirement un autre. »

Par deux arrêts du 11 juillet 1947, le Conseil d'Etat a admis la légalité de ces créations destinées à préserver l'ordre public et à éviter des exécutions sommaires ; mais, à cette occasion encore, la Haute assemblée renouvelle l'affirmation de son pouvoir de contrôle juridictionnel et d'appréciation de « l'état de nécessité », invoqué par l'administration pour dépasser ses compétences normales.

C'est sous l'angle d'une insuffisante nécessité (d'autres moyens aisés et légaux s'offrant à la réalisation du but poursuivi) que le Conseil d'Etat a annulé deux décisions d'un Commissaire de la République qui avait utilisé dans un but d'épuration républicaine la loi du 17 juillet 1940 dont l'Ordonnance du 18 avril 1943, applicable sur le territoire métropolitain au fur et à mesure de sa libération, prononçait l'annulation ; il n'appartenait pas au Commisaire de la République de Bordeaux, même en vertu de ses pouvoirs exceptionnels, d'assurer la survie de ce texte : C. E. Charrier 18-10-1947 au S. 1947-3-12 — C.E. Botton 2-11-1945. R., p. 219.

Ainsi le Conseil d'Etat consacre le pouvoir de législation positive du Commissaire de la République ; mais il se réserve le droit d'en examiner dans chaque espèce les conditions d'utilisation qui doivent correspondre à celles de l'exercice légitime des pouvoirs de crise (1).

2. Pouvoirs d'ordre exécutif :

A) LEUR DOMAINE D'APPLICATION

La fonction normale de l'administration est d'émettre des actes juridiques subjectifs et des actes-conditions qui ont pour but de faire application aux situations individuelles ou spéciales des actes-règles que constituent les lois et règlements.

Le Commissaire de la République possède un pouvoir d'ordre exécutif illimité qui n'est subordonné à l'observation d'aucune règle générale préalable. L'art. 4 - 2°) en est aussi le siège : « Prendre toutes décisions nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, le fonctionnement des administrations et services publics, des entreprises privées, ainsi que la sécurité des armées françaises et alliées » ; il s'agit d'une activité incessante d'administration vigilante à l'ensemble des intérêts régionaux entendus au sens le plus large. Il n'est pas de domaine d'activité où ne se soit appliquée par mesures individuelles ou spéciales la compétence exécutive incontestée du Commissaire de la République.

L'article 4 poursuit son énumération :

3°) « Suspendre de leurs fonctions tous élus et tous fonctionnaires

(1) Pour une censure d'une décision de caractère législatif prise en mars 1946 : C.E., 4 janvier 1948, *S.N.C.F.*, R. p. 57.

ou agents des administrations, collectivités, régies, services publics ou d'intérêt public contrôlés ou subventionnés. » Ce pouvoir de suspension, dans sa généralité d'application à tous les agents des services publics, exclut le pouvoir de révocation qui reste une prérogative ministérielle, mais il sous-entend le pouvoir de remplacement provisoire de l'agent suspendu et, en général, les Commissaires de la République en ont usé largement en suspendant un grand nombre d'agents publics, en raison de leur comportement antérieur, et en les remplaçant provisoirement et même décidant de promotions ou d'avancements exceptionnels.

4°) « Suspendre l'application et les effets de toutes sanctions pénales ou de toutes poursuites judiciaires ».

5°) « procéder ou faire procéder à toutes opérations de police judiciaire dans les conditions prévues par l'article 10 du Code d'instruction criminelle. »

6°) « Bloquer tous comptes privés. »

Enfin, 7°) « employer toutes personnes ou ressources et réquisitionner tous biens et services dans les conditions prévues par la loi du 11 juillet 1938. »

B) LE CONTROLE DE LEGALITE DU CONSEIL D'ETAT

1°) *Sur les réquisitions d'entreprises :*

De la même manière que les pouvoirs d'ordre législatif, l'activité d'ordre exécutif du Commissaire de la République a fait l'objet d'un contrôle du Conseil d'Etat qui lui fait aussi application de la théorie des pouvoirs de guerre.

Dans un important arrêt du 20 décembre 1946 (1), la Haute Assemblée dénie au Commissaire de la République le droit d'utiliser ses pouvoirs exceptionnels dans une matière réglée par un contrat de concession pour obtenir des résultats que le jeu des dispositions prévues au contrat aurait permis d'atteindre : le Commissaire de la République de Marseille, avait, le 20 septembre 1944, porté réquisition au profit de la ville concédante des établissements de la société Electricité de Marseille, le motif invoqué étant une menace d'interruption de courant par suite d'un conflit « imminent » entre la direction et le personnel, motif contesté d'ailleurs aux débats par la société. L'arrêt ne se prononce pas sur la réalité de ce motif, base pourtant de l'application de l'O. du 10 janvier 1944 ; il retient l'excès de pouvoir commis par le Commissaire en utilisant ses pouvoirs exceptionnels en une matière réglée dans tous ses détails par un contrat de concession.

En l'espèce, la convention prévoyait qu'en cas d'interruption totale ou partielle du service, il y serait pourvu aux frais et risques du concessionnaire, le maire soumettant un programme de mesures provisoires au Préfet qui les notifie au concessionnaire avec mise en demeure d'exécution dans un certain délai ; si le concessionnaire ne satisfait pas à cette mise en demeure, la déchéance est prononcée par le ministre des travaux publics.

Le Conseil d'Etat estime que les moyens du contrat auraient dû

---

(1) *Electricité de Marseille*, R. 1946, p. 316 et *Droit social*, juillet-août 1947, p. 268, note M.-H. Fabre.

être utilisés, soit par l'autorité concédante, soit par le Préfet des Bouches-du-Rhône dans l'exercice de ses attributions de tutelle, soit enfin par le Commissaire de la République en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'ordonnance du 10 janvier 1944. Cette procédure excluait l'exercice du pouvoir de réquisition prévu par la loi du 11 juillet 1938.

Cette argumentation de l'arrêt du 20 décembre n'est pas sans défaut : c'est dans le cadre de l'O du 10 janvier 1944 que le Commissaire eût dû utiliser les moyens du contrat, pense la Haute Assemblée. De quelle manière ? Soit en prononçant la déchéance par substitution au ministre en raison des circonstances exceptionnelles, mesure d'ailleurs plus grave qu'une simple réquisition, car définitive ; soit en se substituant au Préfet, en vertu de ses prérogatives hiérarchiques universelles pendant la rupture des communications, afin de notifier au concessionnaire un programme de continuation obligatoire du service. Or, ces deux solutions franchissent les limites du contrat par la substitution, non prévue à la convention et pour cause, du Commissaire au Ministre ou au Préfet. Pourquoi alors l'Ordonnance du 10 janvier n'autoriserait-elle pas l'application à cette convention des dispositions de son art. 4 — 2° et 7°, c'est-à-dire la réquisition de la loi du 11 juillet 1938 ; on ne comprend logiquement pas la raison de cette exclusion.

On observera sans doute encore que l'application de la loi de 1938 en l'espèce n'a pas été entourée des formalités légales obligatoires (tentative d'accord préalable notamment). Mais sur le seul terrain juridique, il ne semble pas que le Commissaire y ait été strictement tenu : le § 2° de l'article 4 de l'O. du 10 janvier ne lui confère-t-il pas un pouvoir général d'intervention dans le fonctionnement des entreprises plus large que le pouvoir de réquisition prévu par le paragraphe 7° du même article ?

Sans doute un plus grand souci des formes administratives eut dû incliner le Commissaire à épuiser les moyens de la convention avant de procéder en cas d'insuccès à une réquisition qui élimine provisoirement le concessionnaire sans le frapper d'exclusion définitive comme la déchéance Dans sa précipitation (que les circonstances de fait expliquent peut-être) le Commissaire semble selon l'expression de M. Michel-Henry Fabre avoir surtout « péché contre la légalité par excès de vitesse (1) ».

L'arrêt « Electricité de Marseille » n'est guère satisfaisant, car il n'a pas abordé de front le problème de la légalité des réquisitions d'entreprises : il s'est placé sur le terrain spécial d'un service public concédé et en a tiré des conséquences juridiques à notre avis trop exclusives. La censure de l'excès de pouvoir sur le terrain formel (erreur du Commissaire de la République sur la catégorie des procédés juridiques utilisables) ne nous renseigne pas sur la validité au fond de la mesure.

Mais la Haute Assemblée a accentué son contrôle en examinant sous tous ses aspects y compris d'intention, le problème de la violation de la loi. Cinq arrêts du 6 juin 1947 intéressent encore l'activité de réquisition, en fin septembre 1944, du Commissaire de la République de Marseille, cette fois vis-à-vis de sociétés d'industries maritimes entièrement privées n'ayant auparavant avec l'administration aucune relation de concession, d'affermage ou de réquisition (C.E., Société provençale de constructions

(1) Des décisions analogues ont été rendues par le Conseil d'Etat en des espèces intéressant des services publics concédés de la région toulousaine : chemins de fer du Sud-Ouest 3 mai 1946, S. 1947, 3, 29. — Société des transports en commun de la région toulousaine, 26 mars 1947, non publié.

navales et autres, 6 juin 1947 au S. 1947-3, 69, avec les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Delvolvé).

Dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement replace ces arrêtés commissariaux dans l'activité réformatrice d'ensemble du Commissaire de la République de Marseille ; d'abord au point de vue de l'envergure des réquisitions : la totalité des entreprises, leurs immeubles, leurs comptes en banque, leur participations sont frappés et le Directeur nommé par le Commissaire est investi des pouvoirs entiers des conseils d'administration éliminés, toutes dispositions dépassant les modes de gestion réquisitionnée de la loi du 11 juillet 1938, pourtant visée, et de son décret portant R.A.P. d'application du 28 novembre 1938.

Ensuite, au point de vue de leur objectif : ces mesures participent d'une politique systématique de gestion collective que le Commissaire a publiquement manifesté son intention de promouvoir. « Volonté du Commissaire de la République d'agir malgré les instructions de son ministère (allusion à un ordre ministériel d'arrêt des réquisitions du 4 octobre 1944) ; volonté d'absorber les sociétés toutes entières avec la totalité de leur actif ; volonté d'éliminer entièrement l'ancien conseil d'administration ; volonté d'établir une gestion socialiste de l'entreprise ; volonté en un mot de réaliser une réforme de structure sous le couvert de la loi du 11 juillet 1938, mais en dehors du cadre tracé par cette loi » ; des déclarations publiques, des conférences du conseiller juridique du Commissaire témoignent de ces intentions, absolument étrangères tant à l'objet de la loi du 11 juillet 1938 qu'aux pouvoirs donnés par l'ordonnance du 10 janvier 1944 au Commissaire de la République. Telles sont les constatations du Commissaire du gouvernement, aux termes des pièces du dossier.

Or, la loi seule peut promouvoir des réformes de structure de cette ampleur. C'est donc sous le grief d'un véritable détournement de pouvoir que ces réquisitions sont incriminées par M. Delvolvé qui juge secondaires les griefs réels d'inobservation des formes ou d'extinction des pouvoirs spéciaux au moment des décisions.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat estime qu'il ne résulte pas de l'instruction que le fonctionnement des entreprises ait été compromis et qu'en tout cas les mesures incriminées n'ont pas eu pour objet de parer temporairement à une interruption momentanée de leur activité dans les termes de l'ordonnance du 10 janvier 1944, mais « de permettre de réaliser la nationalisation des établissements en cause » ; il annule donc les cinq arrêtés commissariaux, pour défaut de fondement légal.

UNE LIQUIDATION LEGALE DES REQUISITIONS D'ENTREPRISES

Les réquisitions d'entreprises opérées pendant la période de rupture des communications par les Commissaires de la République ont donné lieu à une loi spéciale de régularisation et de liquidation. Un texte plus général y concourt aussi.

La loi du 3 septembre 1947 (J. O. 4 septembre, p. 8770) vise la situation de fait née des réquisitions d'entreprises industrielles et commerciales résultant d'arrêtés des Commissaires de la République en vertu de la loi du 11 juillet 1938 et de l'ordonnance du 10 janvier 1944 et qui viennent à expiration, soit par annulation du Conseil d'Etat, soit par achèvement normal de la période de validité de l'arrêt, soit par une mainlevée ministérielle.

Quel que soit le motif mettant fin à la réquisition, édicte l'article 3, la situation de fait en résultant produira au regard des comptes de gestion des entreprises visées des effets analogues à ceux d'une réquisition régu-

lièrement faite ; « la gestion provisoire de ces entreprises sera considérée comme faite pour le compte et au profit de l'Etat jusqu'à la cessation de la réquisition. »

A défaut d'accord amiable sur les conditions de liquidation, une commission d'arbitrage organisée par l'art. 2 en précisera les modalités obligatoires.

Ainsi la loi du 3 septembre 1947 admet implicitement que certaines des décisions des Commissaires de la République ont pu, malgré la portée d'application quasi-illimitée de l'ordonnance du 9 janvier, manquer de base légale puisqu'elle attribue aux situations de pur fait qu'elles constitueraient des conséquences de droit à la charge de l'Etat en représentation duquel agissait le Commissaire de la République (1).

La loi du 30 juillet 1947 sur la résiliation et la révision exceptionnelles de certains contrats des collectivités locales (J.O. du 31 juillet, p. 7463), offre le moyen de rendre définitive l'exclusion du concessionnaire opérée à titre temporaire par la réquisition du Commissaire de la République.

Ce texte en effet autorise dans le délai d'un an à compter de sa publication, (délai prolongé jusqu'au 30 nov. 1948 : L. 1er octobre 1948), les collectivités locales à solliciter pour une reprise en régie ou une concession nouvelle, la résiliation de toutes leurs concessions ou affermages de services publics ou d'intérêt public. La décision est prononcée contre indemnité par décret en Conseil d'Etat après appréciation des griefs adressés au concessionnaire et des mérites du plan de reprise. Si l'entreprise a donné lieu à une réquisition d'usage contestée, la gestion provisoire sera maintenue jusqu'à ce que la collectivité locale se soit prononcée sur l'usage de la loi du 30 juillet et si elle décide d'y recourir, jusqu'au jour de la décision gouvernementale (art. 8).

2°) *Sur les décisions personnelles :*

En vertu des pouvoirs définis par les paragraphes 3° et 4° de l'art. 4, les Commissaires de la République ont pris d'innombrables mesures touchant les personnes, soit dans leurs fonctions (mandats électifs ou fonctions publiques), soit dans leur liberté (internements).

S'agissant de la privation de fonctions, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler les limites de ces pouvoirs qui sont exclusivement de suspension et jamais de révocation, le ministre seul étant compétent pour cette dernière mesure : révocation d'un maire élu — C. E. 27 juillet 1945, Cavanaggia.

S'agissant de la liberté de citoyens, un important arrêt : **Alexis et Wolf** (C. E. 7 novembre 1947 rapporté au S. 1948-3 p. 101 et à la R. A. 1948 n° 2, p. 28 avec les conclusions du commissaire du gouvernement Celier) incrimine l'attitude d'un Commissaire de la République. Sans justification suffisante des circonstances, ce haut fonctionnaire a déchu de leurs fonctions privées comme publiques deux notables d'une grande ville (président du Tribunal de Commerce ; directeur général d'une socié-

(1) Les situations les plus inattendues au point de vue juridique ont pu résulter de ces réquisitions : tel le la réquisition par le Commissaire de la République de Marseille encore d'un établissement de la Société *Aciéries du Nord*, l'usine de *Marseille Capelette* dans laquelle fut instituée une expérience de gestion ouvrière (Cf. enquête publiée par *Droit Social*, décembre 1946, p. 426). Le Conseil d'administration des « Aciéries du Nord » qui possèdent neuf usines sur tout le territoire ne reconnut pas la réquisition de son établissement marseillais et coupa ses relations avec lui.

té liée par contrat avec l'Etat) et a bloqué leurs comptes en banque personnels ; il n'a pu encore ignorer la détention irrégulière pendant plusieurs mois de ces deux personnes dans une prison, et a négligé de faire cesser cette situation : il a ainsi pris une part à la réalisation d'un certain nombre de lourdes fautes de service dont l'accumulation a entraîné la condamnation de l'Etat à une importante indemnité de réparation.

Durée des pouvoirs exceptionnels

Les pouvoirs exceptionnels des Commissaires de la République ne leur étaient attribués que pour la période pendant laquelle leurs communications avec l'autorité gouvernementale ne seraient pas rétablies (1). En fait cette reprise de relations avec la capitale fut plus rapide que les auteurs de l'ordonnance du 10 janvier ne le prévoyaient. Le gouvernement, par une décision en Conseil des ministres du 13 octobre 1944 et une circulaire télégraphique du lendemain constatant que les communications étaient suffisamment rétablies, prononce l'extinction de la plupart des pouvoirs exceptionnels. Peu à peu, chacun des ministres dans les derniers mois de 1944 notifie aux commissaires régionaux le rétablissement dans sa plénitude de l'autorité gouvernementale (voir circulaires citées par Fabre, art. cit. p. 10 en note).

§ II. — Les pouvoirs normaux du Commissaire de la République

En dehors des pouvoirs exceptionnels que le Commissaire de la République ne possède que pour la période de rupture des communications avec le gouvernement, l'ordonnance du 10 janvier (art. 4, paragraphe 1) lui transfère l'ensemble des pouvoirs des Préfets régionaux ; il dispose donc des mêmes pouvoirs que son prédécesseur mais à cette règle existent deux atténuations : d'un côté, certains pouvoirs du Commissaire de la République, sans avoir le caractère exceptionnel de ceux que définit l'art. 4 (1° à 7°), dépassent les pouvoirs spéciaux appartenant aux anciens Préfets régionaux, d'un autre côté et à l'opposé, certaines attributions du Préfet régional échappent au Commissaire de la République parce qu'il n'est plus Préfet du département chef-lieu.

A) Pouvoirs normaux du Préfet régional :

Ce sont ceux que définissent, en matière économique principalement, les lois des 19 avril et du 25 août 1941 et, en matière de police, la loi du 23 avril et le décret du 13 mai 1941. Un « secrétaire général des affaires économiques » et un « secrétaire général pour la police » l'assisteront pour chacune de ces deux catégories d'attributions.

---

(1) Il est curieux de noter que le gouvernement de Vichy, en ses derniers mois, prévoyant l'éventualité d'opérations militaires sur le territoire français et la rupture des communications qui s'ensuivrait avec les chefs-lieux régionaux, avait établi le texte d'une loi qui conférait des pouvoirs souverains de sauvegarde administrative aux Préfets régionaux coupés du pouvoir central ; le texte non publié à l'Officiel avait été confidentiellement notifié aux Préfets régionaux et départementaux dans le courant de l'été 1943.

B) Pouvoirs nouveaux dépassant les pouvoirs du Préfet régional.

Certains textes complétant l'ordonnance du 10 janvier ont conféré au Commissaire de la République des attributions nouvelles, liées d'ailleurs à des circonstances politiques intérieures ou extérieures de caractère temporaire. Elles ne doivent pas être rangées parmi les pouvoirs exceptionnels, visés par l'art. 4 car elles subsistent après le rétablissement des communications. Les principales d'entre elles sont :

a) en matière militaire et d'état de siège, le Commissaire de la République exerce les pouvoirs spéciaux de police qui résultent de cette situation, en accord avec le délégué du gouvernement sur le théâtre d'opérations militaires (art. 5 et 9 de l'O. du 14 mars 1944).

b) en matière d'épuration, le Commissaire de la République institue une ou plusieurs commissions de vérification des internements administratifs, désigne leurs membres et statue sur les arrêtés préfectoraux d'internement après avis de la Commission régionale de vérification (O. du 4 octobre 1944) ; il est investi du pouvoir spécial de relever de leurs fonctions les directeurs des Caisses départementales ou des Unions régionale des caisses d'assurances sociales, ainsi que leurs employés bien que nommés par les assemblées générales de caisses ; il désigne les membres des Comités régionaux interprofessionnels ou des sections professionnelles d'épuration ; il nomme les représentants des Comités départementaux de libération au sein des comités de confiscation.

c) en matière financière : le Commissaire de la République peut faire accorder la garantie du Trésor à des avances bancaires consenties aux entreprises privées, industrielles et commerciales (O. du 6 novembre 1944, art. 1er).

C) Suppression des pouvoirs départementaux :

Enfin, le Commissaire de la République n'étant plus préfet du département chef-lieu, les pouvoirs inhérents à cette fonction lui échappent. Il est certain que cette qualité donnait au Préfet régional des pouvoirs importants attachés à la fonction préfectorale soit comme agent de l'Etat, soit comme représentant du département (exécution du budget départemental, tutelle, notamment). Les Commissaires de la République ne les possèdent pas au point que certains d'entre eux leur sont confiés à titre de pouvoirs exceptionnels par les numéros 5° et 7° de l'article 4 de l'ordonnance du 10 janvier : faire application des dispositions de l'art. 10 du Code d'instruction criminelle ; prononcer des réquisitions de personnes ou de biens en vertu de la loi du 11 juillet 1938. Ainsi, les attributions préfectorales normales sont-elles étrangères à la compétence des Commissaires de la République.

« En temps normal, écrit M. Fabre pour conclure, les relations étant établies avec l'autorité supérieure, il est sûr que la compétence du Commissaire de la République est réduite et que celui-ci prend figure de personnage encore plus pâle et plus falot que l'ancien Préfet régional. »

§ III. - La réforme des pouvoirs des Commissaires de la République : l'Ordonnance du 24 octobre 1945 (1)

1. Analyse de l'Ordonnance du 24 octobre :

L'expérience du fonctionnement des Commissariats de la République, les observations et les suggestions émises par les hauts fonctionnaires qui en assumaient la charge, certaines préoccupations aussi de tactique politique inclinèrent le gouvernement à reprendre dans son ensemble le problème du pouvoir régional ; la conception ainsi élaborée trouvera son expression légale dans l'ordonnance du 24 octobre 1945, précédée d'un exposé des motifs circonstancié, formulant les inspirations essentielles de la réforme.

L'exposé rappelle d'abord le caractère exceptionnel des fonctions qui avaient été confiées aux Commisaires de la République, en considération de la lenteur et des difficultés de la libération du territoire. Les pouvoirs exorbitants du droit commun qui leur avaient été alors confiés ont rapidement perdu leur raison d'être et demeurant investis des seuls pouvoirs dont disposaient les Préfets régionaux, les Commissaires de la République ne sont plus que des administrateurs à compétence étroite et strictement d'attribution. Ils ne possèdent en effet, rappelle le Gouvernement, que trois catégories de pouvoirs strictement limités : en matière de police, en matière économique, en matière disciplinaire enfin, par la faculté de suspension de tous les fonctionnaires.

Outre que la référence aux textes de Vichy rappelle inopportunément une législation dont la République se refuse à reconnaître la force légale, l'ordonnance du 10 janvier 1944 confirme et confine les Commissaires de la République dans un rôle d'administrateur « alors que les nécessités quotidiennes les invitent au contraire à se dégager progressivement de l'Administration et à se comporter en véritables animateurs et contrôleurs d'une circonscription élargie » ; l'ordonnance se défend de préjuger de l'avenir de la circonscription régionale, laissant au pouvoir constituant ou au pouvoir législatif issus de la Nation, le soin d'en fixer le sort ; mais elle pose en constatation d'expérience que le Commissaire régional de la République « reste un agent du gouvernement de la plus grande utilité ».

C'est pourquoi l'article 3 de l'Ordonnance, après avoir posé que le Commissaire régional est le représentant du gouvernement, édicte qu'il est responsable du maintien de l'ordre, et « qu'en outre, il stimule, contrôle, oriente et coordonne l'action tant des Préfets que des chefs des services régionaux. »

Animateur, dit l'exposé des motifs, « cela signifie que, dans la circonscription régionale, c'est lui qui devra imposer aux services de s'évader de la routine quotidienne et qui sera l'âme des réorganisations nécessaires » ; coordonnateur, « cela signifie qu'il doit avec l'aide de son cabinet, percer les cloisons étanches qui subsistent entre les différents services » ; contrôleur, « il ne lui appartient pas de faire de l'administration, mais il doit, au contraire, par les modes les plus appropriés du contrôle et de la statistique, déceler les services peu actifs au besoin en se transportant sur place, exiger des chefs de service, d'une part les renseignements précis qui affermiront son contrôle et, d'autre part, leur imposer des directives nouvelles pour une remise en œuvre de l'Administration ».

---

(1) J. O. 25-10-1945, p. 6.837.

Enfin, l'art. 5 dispose que le Commissaire régional conserve les pouvoirs propres qui lui sont conférés par des textes particuliers ce qui vise principalement ses pouvoirs temporaires en matière d'épuration et encore les pouvoirs qui lui sont délégués par arrêté ministériel ; et cela « dans le but de laisser la porte ouverte à une décentralisation administrative » explique l'exposé des motifs en commettant curieusement entre décentralisation et déconcentration la confusion terminologique déjà contenue dans l'exposé des motifs de la Loi du 19 avril 1941 sur les Préfets régionaux.

Après avoir ainsi défini la mission, les pouvoirs et les responsabilités des Commissaires, l'Ordonnance détermine les moyens de les exercer.

Le Commissaire de la République devra d'abord être renseigné sur les événements de sa région et le fonctionnement de ses services administratifs et pour cela il reçoit obligatoirement communication, dit l'article 4 : des ordres et instructions donnés par les Ministres aux Préfets et aux chefs des services régionaux, des décisions principales prises par les Préfets et les chefs des services régionaux ainsi que de leurs rapports ou comptes-rendus adressés au Ministre dont ils relèvent.

Pour assurer son autorité sur les fonctionnaires régionaux, les articles 5 et 6 lui confèrent le pouvoir de « substituer, en cas d'urgence ou quand l'ordre public l'exige, par voie d'arrêtés, ses décisions à celles des Préfets et des chefs de service régionaux », sous réserve d'en rendre compte au ministre compétent et aussi, sous la même réserve, le droit de suspendre jusqu'à décision du ministre n'importe quel fonctionnaire de l'Etat ou d'une collectivité publique de sa circonscription ; de cette manière, le Commissaire peut, en cas de besoin, imposer rapidement sa décision aux différents services qui ne tiendraient pas compte de ses directives et il a les moyens, au nom du gouvernement et en engageant sa responsabilité, de jouer, vis-à-vis des services régionaux, le rôle d'arbitre qui est le propre de l'action gouvernementale.

Enfin, des moyens en personnel sont donnés au Commissaire de la République. Il disposera : 1°) d'un Cabinet dont la composition est fixée par décret, et qui, dans l'esprit de la loi « doit être une formation légère, répondant aux nécessités animatrices de la mission du Commissaire et évitant la formation de certains cabinets pléthoriques doublant, par leur action souvent inefficace, les services spécalisés » ; — 2°) d'un secrétaire général pour les affaires économiques, délégué permanent du Commissaire auprès de tous les organismes relevant des département ministériels économiques — et d'un secrétaire général pour la police, chargé d'administrer le personnel et le matériel de la police régionale d'Etat afin que cet instrument demeure à tous moments en mesure de répondre instantanément aux décisions d'emploi que doit prendre le Commissaire régional responsable du maintien de l'ordre.

L'Ordonnance ne porte pas atteinte à la division territoriale des Commissariats de la République qui, sous réserve de rares rectifications, succédaient comme nous l'avons vu, dans des délimitations identiques, aux Préfectures régionales ; des décrets rendus sur la proposition du Ministre de l'Intérieur peuvent cependant en modifier les limites.

Enfin, l'ordonnance du 10 janvier 1944 est abrogée et seule l'ordonnance du 24 octobre sert désormais de fondement au pouvoir régional ; l'exposé des motifs conclut et résume l'œuvre du texte nouveau en ces termes assez sceptiques sur sa portée véritable : « Certes, cette institution ne vaudra que par les hommes qui l'animeront et que par la concep-

tion que ceux-ci se feront de la nature de leurs fonctions. Tout au moins peut-on dire que le texte nouveau ne constituera ni une barrière à leurs initiatives, ni un empêchement à l'exécution de leur mission. »

2. Caractère et portée de l'Ordonnance.

L'Ordonnance du 24 octobre 1945 dont nous avons analysé les dispositions essentielles manifeste incontestablement un effort de conception originale du rôle du Commissaire de la République.

Agents de représentation du gouvernement au premier chef, ces hauts fonctionnaires doivent pouvoir se dégager de la spécialité et de la technicité des tâches d'administration proprement dite ; ils sont, résume l'exposé des motifs... « chargés d'insuffler à l'ensemble des services la force vitale qu'à l'échelon décentralisé le gouvernement ne peut recréer ».

Et cherchant sous la paille des mots le grain des choses, un commentateur de l'ordonnance, M. Michel-Henri Fabre (1), a cru pouvoir discerner, dans la motivation abondante qui la précède, le dessein du législateur de placer l'activité du Commissaire de la République sous le signe de la fonction gouvernementale.

La distinction courante des trois fonctions de l'Etat, législative, exécutive et judiciaire, fait l'objet chez les publicistes modernes de vives discussions : la fonction exécutive n'est pas unitaire parce que son aspect proprement administratif est dominé par une activité de conception et d'initiative : l'activité gouvernementale.

Les auteurs ne sont pas d'accord sur le critère et l'objet de la fonction gouvernementale. M. Michel-Henri Fabre conclut à une notion composite : il observe que cette fonction est à l'origine profondément influencée par le rôle de l'homme politique, saisissant et dirigeant les affaires d'intérêt national ; « le propre de la fonction gouvernementale est de stimuler l'administration, de la libérer de la routine qui est sa règle. L'administration a sans doute un mouvement propre, mais laissée à elle-même, elle se meut toujours de la même façon (2) ».

Il est certain que la mission confiée au Commissaire de la République par l'ordonnance du 24 octobre paraît relever en partie de la fonction gouvernementale telle que l'entend M. Fabre. Sur le terrain régional, le Commissaire devient une sorte de chef de l'Etat au petit pied qui, au-dessus de la trentaine de services régionaux qui sont stationnés sur le territoire soumis à sa compétence et dont les activités étroitement divi-

---

(1) « La fonction gouvernementale et l'ordonnance du 24-10-1945 » Michel-Henri FABRE R. D. P. avril-juin 1946, p. 251.

(2) « Le rôle de direction générale qui appartient au gouvernement, nous paraît se décomposer ainsi : c'est d'abord un rôle d'initiative ; gouverner, c'est imaginer, prévoir, formuler des hypothèses. C'est en outre un rôle de décision, les gouvernants donnent des ordres ; ils solutionnent les affaires publiques. Toutefois ce rôle de décision peut se manifester de deux façons : tantôt les gouvernants se réservent certaines affaires qu'ils estiment les plus importantes et ils les tranchent directement, tantôt ils se bornent à fixer les directives selon lesquelles l'administration se comportera. Enfin, une fois les ordres donnés, les gouvernants doivent en surveiller l'exécution : diriger c'est principalement aussi, contrôler. Comment dans de telles conditions nier la part d'action incluse dans la tâche gouvernementale ? Quant à l'administration, elle se borne à assurer la gestion des affaires publiques c'est-à-dire que dans le cadre dont les limites ont été fixées par le gouvernement, elle procure au public les prestations qui lui sont utiles, mais du moins dans ce cadre dispose-t-elle du pouvoir de décision ». FABRE, *Op. cit.*, p. 262.

sées se heurtent perpétuellement, exerce une magistrature de création et d'arbitrage. Mettant l'accent sur ce que cette mission comporte d'essence politique, M. Michel-Henri Fabre conclut en souhaitant qu'un profond départ soit marqué entre cette agence régionale du pouvoir gouvernemental et les fonctionnaires administratifs et techniques qui en dépendent ; dans ce but, un moyen efficace serait, pense-t-il, de transformer le corps des Commissaires de la République en un corps élu, soit directement par le suffrage universel, soit indirectement par le choix de ses membres dévolu à l'Assemblée Nationale.

L'analyse de ce commentateur de l'ordonnance du 24 octobre nous semble à la fois trop absolue dans ses constatations et dangereuse dans ses conséquences. Certes, la fonction gouvernementale existe, mais nous ne pensons pas qu'elle puisse utilement s'exercer en dehors de l'activité unitaire et exclusive du gouvernement lui-même. La Constitution du 27 octobre 1946 consacre l'existence de cette fonction gouvernementale en organisant solidement la présidence du conseil et le gouvernement.

Le gouvernement peut-il admettre une décomposition territoriale de ses prérogatives ? Une semblable opération se conçoit malaisément, car de deux choses l'une : ou bien dans sa circonscription régionale, l'agent gouvernemental exerçant sa compétence de conception et de création formulera des directives qui n'auront pas déjà été imaginées par le gouvernement ; il y aura alors une création législative matérielle autonome qui, avec le système de M. Michel-Henri Fabre préconisant l'élection de ces agents tendrait au fédéralisme politique ; ou bien, l'agent local d'autorité se bornera à confirmer ou développer les directives du gouvernement et alors il n'exercera en cela qu'une mission exécutive subordonnée qui se distinguera malaisément de la fonction administrative proprement dite.

Dans ces conditons, nous ne croyons pas qu'il faille rechercher, sous l'abondance verbale parfois confuse de l'exposé des motifs de l'ordonnance, une conception théorique trop systématique. Il est cependant intéressant, sous les réserves que nous venons de formuler, de souligner les efforts de conception originale d'un commandement administratif efficace dans un cadre régional, tentés par les rédacteurs de l'ordonnance du 24 octobre 1945.

CHAPITRE IV

La suppression de l'institution régionale

SECTION 1

La suppression des Commissariats de la République.

I. La préparation politique et la discussion parlementaire.

Le gouvernement venait à peine de publier l'Ordonnance du 24 octobre 1945 qui parassait stabiliser en la définissant, la fonction des Commissaires de la République que l'offensive contre l'institution régionale trouvait un concours naturel et efficace dans les assemblées politiques élues à l'automne : l'Assemblée Nationale Constituante et les Conseils généraux.

L'Assemblée Nationale ne pouvait avoir aucune tendresse pour un haut fonctionnaire d'autorité qui, dans un cadre beaucoup plus vaste que la circonscription électorale départementale, dispose en principe de pouvoirs dérivant plus naturellement d'un régime présidentiel que parlementaire. Les conseils généraux ensuite, élus au début d'octobre 1945, s'accommodent mal de ce fonctionnaire régional échappant au contrôle de toute assemblée élue, puisqu'il n'est assisté d'aucun conseil régional équivalent au conseil général ; il est à cet égard infiniment probable que de nombreuses difficultés se fussent produites si, la région subsistant, des crédits régionaux de répartition avaient dû être sollicités du vote des conseils généraux (1).

Ainsi, une organisation politique libérale et démocratique n'était guère compatible avec une institution régionale sur laquelle pesait lourdement le discrédit de son origine vichyssoise : « l'échelon régional a été sinon créé du moins systématisé par Vichy pour des raisons politiques et policières. Il s'agissait, dans l'esprit des gouvernants du moment, de contrôler l'activité des organisations départementales en les coiffant d'administrations régionales dont le rôle était essentiellement centralisateur », écrira M. Pierre Dreyfus-Schmidt en exergue de son rapport au nom de la Commission de l'Intérieur ; peut-être est-ce d'ailleurs pour couper l'institution régionale de ses antécédents vichyssois que le gouvernement avait promulgué l'ordonnance du 24 octobre qui abandonne les références aux textes de 1941 définitivement annulés pour se donner comme nouvelle et exclusive source légale du pouvoir régional : M. Schuler croit

(1) Notons, à ce propos, que certains conseils départementaux de Vichy pourtant peu indépendants avaient discuté, parfois refusé les dépenses régionales.

savoir qu'en publiant ce texte « le seul souci du ministre ait été de ne pas aborder l'assemblée avec 18 Commissaires de la République qui tiraient leur autorité pour partie de ce qui subsistait de l'ordonnance d'Alger du 10 janvier 1944, pour l'autre des textes promulgués par Vichy (1). »

L'assaut parlementaire était donc donné à l'organisation régionale, dès la discussion du budget de 1947, lors de la séance du 26 décembre (2) et le Ministre de l'Intérieur après avoir rendu un hommage à l'activité originaire des Commissaires de la République dans la période de la réinstallation républicaine n'en défendait qu'assez faiblement l'action présente ; il semblait ne leur reconnaître en effet qu'un mince et paradoxal mérite, celui de constituer, pour les Préfets départementaux, un abri et un soutien contre l'envahissement d'autorité des services techniques régionaux ; l'Assemblée Constituante accordait cependant aux Commissaires de la République un délai de survie de trois mois, puisqu'elle limitait les crédits nécessaires à leur fonctionnement au 31 mars 1946, laissant au gouvernement le soin de proposer dans cet intervalle un texte légal de liquidation.

En effet, à la date du 26 février 1946, le gouvernement présentait un projet de loi relatif à « la suppression de certains services régionaux (3) », en liant, ainsi que l'avait fait le Ministre de l'Intérieur dans ses déclarations à la tribune de l'Assemblée, la question des Commissariats de la République à celle des échelons régionaux des administrations centrales. L'exposé des motifs reproche à l'échelon régional de ne constituer qu'un relais et une interposition entre le gouvernement et le département qui « ralentit au surplus l'application des directives émanant du pouvoir central quand il ne déforme pas l'esprit dans lequel sont adressées les instructions aux services d'exécution ». Tous les organismes régionaux qui doublent les services départementaux doivent être supprimés afin que disparaisse au maximum « cette organisation que le régime de Vichy, au mépris de toute idée de contrôle démocratique par les assemblées locales élues, avait systématiquement développée pour éloigner des administrés les fonctionnaires responsables et qui freine les initiatives locales et dilue les responsabilités » ; le projet enfin se veut provisoire, puisque le gouvernement demande le vote de cette mesure d'assainissement de l'administration française « sans qu'elle puisse faire préjuger des décisions qui pourront être prises concernant l'organisation administrative de la France. »

Une brève discussion a lieu à l'Assemblée Constituante dans sa séance du 22 mars 1946 qui aboutit au vote de la loi du 26 mars 1946. De ce rapide débat (4), retenons d'abord la condamnation unanime de l'institution régionale, survivance du régime de Vichy. Soulignons encore qu'à un orateur, M. Fonlupt-Espéraber, ancien préfet de la Libération dans le Haut-Rhin, qui déplore le manque de déconcentration source d'inefficacité du pouvoir régional, le vice-président du Conseil, M. Maurice Thorez,

---

(1) SCHULER, *op. cit.*

(2) J. O. débats 29-12, p. 459.

(3) Projet de loi n° 517, et rapport Dreyfus-Schmidt n° 691.

(4) M. F.-L. CLOSON, (*la Région, op. cit.*), écrit au sujet de la brièveté de ce débat « Le fait notable est que l'échelon régional a été supprimé sans qu'à aucun moment devant l'opinion ou au parlement le débat ait été traité au fond. Cette question essentielle a été résolue en quelques rapides discussions inspirées seulement de préoccupations électorales à courte échéance ; le public n'a jamais été éclairé. » (Voir la discussion parlementaire au J. O. débats, 23 mars p. 988 à 994.)

oppose une conception de l'administration locale, bâtie sur l'autonomie décentralisée des corps locaux élus, conception évidemment antinomique de celle de Commissaire de la République, agent nommé du pouvoir déconcentré ; nous la retrouverons à l'origine des inspirations du titre X de la Constitution sur les « collectivités territoriales ».

Remarquons enfin qu'au cours de ce débat, les orateurs partisans d'une administration locale largement décentralisée, et particulièrement MM. Maurice Thorez et Pierre Bloch, acceptent que les pouvoirs de police soient retenus par l'Etat, le premier déclarant qu'il veut « maintenir la notion d'étatisation de la police », le second défendant le maintien du régime de la police d'Etat en le dissociant de toute paternité Vichyssoise puisque, affirme-t-il « on peut dire qu'en 1939, à la veille de la guerre, la cause de l'étatisation était gagnée » ; et sur ce point, nous constaterons une capitale évolution qui conduira la Constitution de 1946 à la résurrection des anciens pouvoirs de police municipale.

2. L'économie de la loi n° 46-515 du 26 mars 1946 relative à la suppression de certains services régionaux.

Ce texte de 18 articles est divisé en deux titres, le premier relatif aux suppressions de services, le second aux mesures d'application :

Titre premier. — L'article 1er supprime « le corps administratif provisoire des Commissaires de la République » et abroge, en conséquence, les ordonnances des 3 juin, 29 septembre, 6 novembre 1944 et 24 octobre 1945 « et toutes autres dispositions relatives aux pouvoirs des Commissaires de la République et à l'organisation des Commissariats régionaux de la République. »

Les articles suivants suppriment un certain nombre de services régionaux ; **les uns d'origine vichyssoise** : directions régionales du contrôle économique — directions régionales de la production agricole — directions régionales du ravitaillement — inspecteurs généraux régionaux d'urbanisme — directions régionales du travail et de la main-d'œuvre — enfin services régionaux rattachés aux diverses directions du ministère de la production industrielle par la loi du 9 mai 1944 (1) ; **les autres créés après la Libération** : les centres régionaux des bibliothèques d'une ordonnance du 24 octobre 1945 — les directions interrégionales de l'information de l'ordonnance du 19 octobre 1945, ainsi que les délégations à l'information — les directions régionales des prisonniers, déportés et réfugiés de l'Ordonnance du 19 octobre 1945 ; enfin, les inspections régionales des sites et paysages et les commissariats régionaux aux travaux dépendant du Ministère de la Reconstruction.

Titre II. — Mesures d'application — l'article 14 dispose que « les chefs des services départementaux ayant rang de chefs de services régionaux perdent, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, ce titre ainsi que les attributions et les indemnités ou frais de services qui pouvaient y être attachés » (cette disposition vise surtout les directeurs régionaux des services extérieurs du ministère des Finances : trésoreries générales, régies financières).

Dans le but de coordonner et d'unifier les circonscriptions régionales

(1) Notamment l'inspection générale de la Production industrielle.

maintenues qui, par hypothèse ne devraient plus faire double-emploi avec des correspondants départementaux, l'article 17 dispose que « le Comité de la réforme administrative », créé par le décret du 26 février 1946 est chargé d'établir dans un délai de trois mois, à compter de la promulgation de la présente loi, un projet de révision des circonscriptions territoriales des services régionaux maintenus (1).

En application de la loi du 26 mars, un décret n° 46-362 du 30 avril enfin (2) prononçait la dévolution aux Préfets de tous les pouvoirs particuliers conférés aux Commissaires de la République par un texte législatif ou réglementaire.

3. La carrière nouvelle des hauts fonctionnaires régionaux.

Dès la disparition de l'échelon régional, les Commissaires de la République cessant leurs fonctions furent tous revêtus, par décision du Conseil des Ministres, du titre de « Commissaire de la République honoraire ».

La plupart d'entre eux furent affectés à de très hautes fonctions publiques ; trois enfin sont devenus membres du parlement ; deux ont été ministres du ravitaillement (3) ; quelques-uns se retirèrent en reprenant leurs postes administratifs antérieurs ou leurs activités professionnelles privées.

La plus grande partie des secrétaires généraux pour la police furent nommés « directeurs départementaux de la police » dans les départements importants ; enfin, les secrétaires généraux aux affaires économiques furent presque tous nommés inspecteurs généraux de l'économie nationale, deux catégories de postes créés à ce moment.

Quant aux directeurs de cabinet des Préfets régionaux, quelques-uns furent incorporés ou reclassés dans l'administration préfectorale à des postes territoriaux de sous-préfets ou secrétaires généraux.

4. Conclusion.

Le statut régional de la libération ne fut guère, nous venons de le voir, qu'une survivance de son devancier car le gouvernement de la République n'avait pas changé d'une manière substantielle les modes de l'expérience régionale vichyssoise.

Cependant, du caractère exceptionnel de sa mission d'origine, le Commissaire de la République gardera une antériorité et une supériorité d'autorité très nettes sur le Préfet départemental ; son statut les traduit d'ailleurs, puisqu'il n'a aucune attache avec le département chef-lieu et qu'il appartient à un corps autonome qui n'a de correspondance avec l'administration préfectorale que par une référence de grade et de classe (traitement de Préfet hors-classe). Fonctionnaire exclusivement régional,

---

(1) A l'heure actuelle, le projet n'a, à notre connaissance, pas été établi.

(2) J. O., 1er mai, p. 3.657.

(3) Les principales fonctions qui furent occupées par les anciens Commissaires de la République sont : un secrétaire général du ministère de l'Economie nationale — le directeur de l'Ecole nationale d'Administration — le directeur général de la police nationale — un gouverneur de province en Allemagne occupée — le directeur général de l'institut national des statistiques et études économiques — le commissaire général au tourisme — trois préfets hors-classe — un conseiller d'Etat — un avocat membre du conseil supérieur de la magistrature — le directeur général du déminage.

le Commissaire de la République possède d'emblée une prérogative essentielle de commandement hiérarchique dont le Préfet régional n'avait jamais disposé pleinement. Mais les pouvoirs réels qui eussent dû être le corollaire de cette conception nouvelle de l'autorité régionale ne furent conférés au Commissaire de la République ni par les textes établis à Alger, ni même par l'Ordonnance du 24 octobre riche cependant des enseignements de plus d'une année d'expérience (1).

Ce n'est pas le rôle d'animation, d'initiative et de contrôle supérieurs que définit avec une grande variété d'expression l'exposé des motifs de l'ordonnance du 24 octobre qui supprimera ou atténuera le vice-essentiel de l'organisation régionale conçue en 1941 : le double emploi qu'elle fait avec l'organisation départementale ; l'écran qu'elle interpose entre l'échelon départemental d'exécution et l'administration centrale de décision qui, nous l'avons vu, n'a consenti aucun transfert notable d'attributions pas plus après qu'avant la Libération, bien que des textes formels lui en aient fait l'obligation.

Quels que soient les éminents services que les Commissaires de la République, agents de la restauration de la légalité républicaine, aient rendus au pays pendant la période exceptionnelle, il n'est pas douteux que confinés dans le statut juridique des Préfets régionaux, sans pouvoirs différents ou supérieurs, privés par la résistance d'une administration centrale inchangée dans ses traditions et ses méthodes, des ressources d'une déconcentration indispensable, ils étaient inutiles. La lourdeur de l'appareil régional était d'autre part hors de proportion avec son rendement puisque, déjà sérieuse sous Vichy, elle s'était accrue après la Libération par une augmentation du personnel régional et une plus grande facilité de recrutement des chargés de mission régionaux (2).

Certains Commissaires de la République ont tenu à exposer publiquement les difficultés de leur mission et ont même établi des plans de réforme régionale qui constatent l'insuffisance fondamentale du statut régional 1941-1946 et en proposent la transformation totale (3). Nul n'a sans doute plus vigoureusement que M. Pierre Bertaux, Commissaire de la République à Toulouse, dénoncé l'hypertrophie de l'administration parisienne et l'impuissance du pouvoir régional dans le domaine de la reconstitution économique (4).

---

(1) M. Closon croit voir une différence fondamentale sur le plan administratif entre les Préfets régionaux « Préfets d'Empire à un échelon supérieur, maîtres de la haute police mais sans pouvoir propre de décision, d'appréciation », et les Commissaires régionaux de la République « délégués du gouvernement en province, titulaires de larges pouvoirs, chargés de décider aux lieux et place des services centraux, de rapprocher le pouvoir central des administrés pour le bénéfice de ceux-ci... ; déjà organes de déconcentration » (*La Région, op. cit.*, chap. IV). Cette vue des choses ne correspond, nous l'avons vu, pas à la réalité ; elle n'exprimait, en ce qui concerne le Commissaire de la République, qu'un souhait d'avenir.

(2) Par exemple au point de vue du cabinet régional, si le Préfet régional avait un directeur de cabinet qui n'était le pus souvent qu'un sous-préfet de 3e classe et un chef de cabinet affecté au Préfet délégué, le Commissaire de la République possèdera un directeur de cabinet ayant rang de sous-préfet de 1re classe, un chef de cabinet, pendant que le préfet du département chef-lieu aura lui aussi un chef de cabinet.

(3) Jean Schuler, *op. ci.*. — F.-L. Closon, ancien commissaire de la République à Lille : *Réforme de l'administration de province*, (hors commerce). *La Région, op. cit.*

(4) Pierre Bertaux, *Les Conseils régionaux économiques* ; discours d'inaugu-

Pourtant l'occasion était propice de tenter une transformation de l'expérience régionale instaurée par Vichy et dont l'échec était dû non seulement à l'étroitesse de ses bases, mais aussi, pour une très large part, à des facteurs moraux et politiques : la mise partielle au service de l'occupant de cet instrument administratif nouveau et la résistance sous toutes ses formes du plus subtil échappatoire au refus ouvert d'obéissance, que lui avait opposée le public.

La Libération remettait l'appareil régional au seul service de la collectivité nationale et de sa reconstitution et rien n'aurait dû entraver son fonctionnement, la tare de son origine politique étant effacée par la transformation des méthodes et la mutation des hommes. En fait, cependant, l'administration régionale ne bénéficiera jamais d'un préjugé de faveur de l'opinion et cette impopularité aura contribué grandement à son échec et à sa disparition.

SECTION II

Conclusions d'ensemble sur l'expérience régionale 1941-1946

L'expérience régionale s'est déroulée en deux phases au cours desquelles un appareil légal inchangé a servi d'instrument d'administration régionale à deux régimes politiques irréductiblement opposés tant dans leurs conceptions que dans leurs méthodes et leurs hommes.

I. Les handicaps politiques :

Dans la première phase, le pouvoir régional a été conçu pour servir les desseins d'un gouvernement autoritaire, ayant choisi de s'exercer malgré l'occupation du territoire. Bien entendu, l'institution régionale, en supplément de ses tâches dans l'intérêt permanent des gouvernés, fut associée à l'exécution des exigences croissantes de l'occupant ; les deux catégories d'activité sont étroitement liées dans leurs moyens : la détermination et la collecte des ressources par exemple s'exercent essentiellement au profit de la population, mais de leur succès dépend aussi la réalisation des impositions de l'armée allemande. Le public ne connaît pas et ne peut pas connaître les efforts qui sont souvent faits pour priver d'effets ou amoindrir les injonctions de l'occupant. C'est pourquoi l'ensemble de l'institution régionale est frappée du discrédit même qui atteint un gouvernement déconsidéré.

Le pouvoir régional de la Libération, lui, bénéficiera d'emblée, au point de vue psychologique, de ce consentement unanime réservé par le pays à la République. Mais dans le domaine économique où il est appelé à poursuivre les opérations autoritaires de recensement et de mobilisation des ressources, son action connaîtra des entraves sérieuses. La liberté restaurée a paru pour beaucoup le signal d'une indépendance économique recouvrée et les producteurs agricoles, surtout, sont impatients de supprimer les atteintes portées à leur autonomie traditionnelle : d'où la vague de refus concertés de déclarations de récoltes, de réductions des livraisons, développées dans un climat naturel d'indulgence succédant aux contraintes policières de la période précédente.

---

ration du Conseil de Toulouse : publié par la direction de la documentation, ministère information, hors série, n° 71.

Ainsi, l'administration régionale républicaine est, elle aussi, privée d'une part notable de son efficacité, parce que le climat politique est peu compatible avec les buts d'organisation économique qu'elle a pour mission capitale de poursuivre.

Des difficultés proprement politiques ont aussi assailli les Commissaires de la République dans leur tâche de restauration de l'autorité, vis-à-vis d'une population échappée à peine aux dramatiques convulsions des derniers mois de l'occupation, débordante d'initiatives et parfois agitée de désordres délicats à apaiser (1).

Du seul point de vue des climats politiques successifs et opposés, les deux expériences régionales étaient donc frappées d'un amoindrissement certain de leur portée.

2. La région et le département font double-emploi :

Nous avons vu que la réforme régionale de 1941, et sur ce point le régionalisme républicain n'a pas innové, avait posé le principe du maintien du département, cellule traditionnelle de notre administration locale. Or, l'expérience a prouvé que la coexistence des deux échelons et le partage de leurs attributions étaient impossibles ; leur incompatibilité fut constante, entraînant des chevauchements, des double-emplois, souvent des conflits, toujours des retards, qui permettent de conclure que la conservation du cadre départemental vouait à l'échec l'expérience régionale.

Comment, par exemple, réaliser un partage d'action non équivoque et pratique dans les deux domaines essentiels de la compétence régionale ?

En matière économique d'abord :

a) le recensement et la collecte des ressources sont en fait, nous le verrons, exécutés dans le cadre du département et depuis son chef-lieu où convergent organiquement les courants agricoles et commerciaux et où siègent à pied d'œuvre les administrations de contrôle. La loi du 23 octobre 1941 l'enregistre d'ailleurs en faisant du département la cellule de base de la collecte. Le Préfet régional et plus tard le Commissaire de la République n'y jouent un rôle que pour assigner les contingents d'imposition à réaliser pour l'extérieur.

---

(1) Voici la description que donne M. André Philip de la situation difficile pour les restaurateurs de l'administration dans certaines régions de l'ancienne zone sud notamment : « ... Le respect même de l'Etat a été atteint. Le problème a été encore compliqué par les conditions même de la libération ; la majorité de la zone sud, en particulier tout le Sud-Ouest et le Massif Central, s'est libérée elle-même grâce à l'action des F. F. I. ; le gouvernement n'était pas encore arrivé à Paris ; quand il s'y est installé, il a été incapable, pendant de longues semaines, par suite de la rupture des moyens de communications, de transmettre des ordres aux autorités qui dépendaient de lui. Des décisions importantes s'imposaient tant en matière administrative qu'en matière judiciaire ou militaire. Les décisions nécessaires ont été prises « sur le tas » par les comités locaux de libération, les comités départementaux ou les unités locales F.F.I. stationnées sur tel ou tel territoire. On a vécu pendant les premiers mois de l'automne dans un véritable état d'anarchie et l'on a pu se demander un moment si de nouvelles tendances fédéralistes n'allaient pas l'emporter, ressuscitant la Gironde et reconstituant des autorités locales, départementales ou régionales quasi-autonomes ». (André PHILIP, préface à André FERRAT : *La République à refaire*, Paris, Gallimard, 1945).

b) la fixation de certains prix est l'œuvre la plus positive du pouvoir régional qui dans la plupart des cas en retiendra la compétence. Nous verrons plus loin que les conditions dans lesquelles elle s'exerçait lui ont enlevé à peu près toute portée réelle.

En matière de police ensuite : l'équivoque éclate des textes mêmes ; le Préfet reste traditionnellement investi de la responsabilité de l'ordre public dans son département, au moment d'ailleurs où l'étatisation de la police dans les communes de plus de 10.000 habitants le met en contact immédiat avec les problèmes d'application. Mais en même temps le Préfet régional, puis le Commissaire de la République seront parallèlement chargés des mêmes responsabilités concernant l'ordre public régional. L'appareil d'exécution (police régionale d'Etat) est naturellement commun. Comment s'opèrera donc ce partage théorique de compétence : par une délégation expresse ou implicite des pouvoirs régionaux au Préfet départemental. Seule la gestion des personnels et du matériel sera régionale ; le commandement et l'initiative resteront départementaux.

Nous avons souligné que la résistance victorieuse des administrations centrales à la décongestion de leurs pouvoirs en faveur de la région nouvelle avait privé des apports d'en haut un domaine que le pouvoir régional ne pouvait d'autre part étendre trop au détriment de l'administration départementale : « Ainsi, écrit, M. Bancal, étouffée entre le pouvoir central et les administrations départementales, la vie régionale est condamnée à végéter comme un arbre privé d'air ; or, tous les bienfaits que l'on attend du régionalisme dépendent au contraire de l'épanouissement de cette vie régionale ».

Si un enseignement assuré, mais négatif, peut être retiré de l'expérience régionale, c'est l'incompatibilité foncière de ces deux échelons d'administration polyvalents et trop voisins qu'ont été la région et le département.

SECTION III

Les survivances régionales

En dépit de la loi du 26 mars 1946, de nombreuses survivances régionales existent aujourd'hui témoignant de la tendance permanente de notre administration à une organisation débordant le cadre départemental ; mais la disparition de l'organe qui était susceptible d'assurer les coordinations indispensables, le Commissaire de la République, a rendu aux services régionaux subsistants un aspect chaotique très nuisible à leur efficacité.

Nous distinguerons les services régionaux qui dérivent de l'expérience 1941-1946 et les organisations régionales anciennes.

I. Services régionaux nés de la guerre.

1. Dans le domaine des deux catégories de pouvoirs spéciaux que détenait l'autorité régionale, c'est-à-dire l'organisation économique et la police, subsiste un résidu d'organisation régionale.

— LES INSPECTIONS REGIONALES DE L'ECONOMIE NATIONALE.

Dès la suppression des secrétaires généraux aux affaires économi

ques, le ministre de l'Economie nationale a manifesté son attachement à la formule régionale ; un mois à peine après la loi du 26 mars 1946, un décret du 26 avril 1946 (1) portait organisation d'une « inspection régionale de l'économie nationale ».

Le ministre de l'économie nationale tient de l'ordonnance du 23 novembre 1944 une mission déterminante dans la direction générale de la politique économique et la coordination des différents ministères techniques ; il a jugé indispensable de posséder des représentants sur les différents points du territoire, les inspecteurs généraux de l'économie nationale, qui exercerent sur le plan territorial, une activité définie par le décret du 26 avril, reflet théorique de celle qu'exerce sur le plan national le ministre lui-même. Mais dans cette mission, les pouvoirs de décision ou d'exécution n'ont pas de place ; ces inspecteurs généraux possèdent une compétence assez imprécise de coordination et d'impulsion de différentes activités économiques ; ils effectuent des enquêtes, élaborent des propositions de plans, fournissent des suggestions. Leur activité s'exerce non dans les limites des régions administratives abolies par la loi du 26 mars 1946 mais dans celles des régions économiques constituées par les associations de chambres de commerce telles que groupées par les décrets de 1938 et 1939.

— AUTRES ECHELONS ECONOMIQUES REGIONAUX :

Sur le plan économique encore, la loi des finances du 27 avril 1946 (articles 32 et 33), le décret du 14 juin 1946 et celui du 13 mai 1947, réorganisent les directions régionales de l'institut national de la statistique et des études économiques. Ces directions régionales exécutent, sur le plan local, les différents travaux qui incombent à l'institut national et qui sont évidemment d'une importance capitale dans une organisation économique moderne, tels que les enquêtes économiques, statistiques générales ou par sondages, tous dénombrements à caractère démographique, économique ou social, les analyses et les publications de leurs résultats ; elles interviennent même, sans grande utilité d'ailleurs, dans les opérations de recensement des classes militaires qu'exécutaient seuls autrefois les préfectures et les sous-préfectures avec les mairies.

Enfin, malgré la suppresion des directeurs régionaux du contrôle économique, le ministre de l'économie nationale a cru devoir créer, dans certains chefs-lieux des anciennes régions, des centres administratifs et contentieux régionaux qui allègent, en matière de sanctions économiques les plus importantes, les pouvoirs de l'administration centrale et accomplissent un travail d'information et de statistique ; les rattachements des départements à ces centres contentieux n'observent pas non plus le tracé des anciennes régions administratives (2).

— LES SECRETARIATS ADMINISTRATIFS REGIONAUX DE POLICE.

La Loi du 26 mars 1946 a naturellement entraîné la disparition des secrétariats généraux pour la police ; un décret du 11 mai 1946 détermine les conditions d'organisation provisoire des services extérieurs de la sûreté nationale et désigne notamment les autorités auxquelles sont dévolus les

(1) J.O., 30 avril 1946, p. 3.601.

(2) Ainsi, les Hautes-Pyrénées (ancienne région administrative de Toulouse — actuellement inspection régionale de Toulouse) sont rattachées au bureau contentieux de Bordeaux !.

pouvoirs qu'exerçaient auparavant les Commissaires de la République et leurs secrétaires généraux. Une distinction fondamentale préside à l'organisation nouvelle : l'emploi et le commandement des services de police seront exercés dans le cadre départemental par le Préfet avec le concours technique d'un « directeur départemental de la Police ». L'administration des personnels et matériels de police demeurera assujettie au cadre régional.

Par une circulaire du 20 mai 1946 en effet, le ministre de l'intérieur, en accord avec le ministre des finances, a décidé de maintenir au-delà du 1er juillet 1946, à titre provisoire, « les secrétariats administratifs de police » qui, au point de vue organisation et discipline, seront placés sous l'autorité du Préfet du département chef-lieu de l'ancienne région et sous la direction effective du directeur des services de police de ce département. Le Directeur de la sûreté nationale explique, en effet, qu'il lui a paru de bonne administration, en attendant les décisions définitives sur l'organisation des services de police, de maintenir l'organisation administrative actuelle ; il eût été prématuré, soit de disperser les archives des secrétariats administratifs entre les différents départements, soit de les centraliser à l'administration centrale alors que les études en cours n'ont pas encore permis de dégager l'échelon administratif départemental, interdépartemental ou national qui sera en définitive retenu pour la police d'Etat.

Le Secrétariat administratif régional maintenu continuera donc à assurer l'administration du personnel de la police d'Etat et des personnels contractuel et auxiliaire dans les mêmes conditions que par le passé. Le Préfet du département ancien chef-lieu recevra délégation des crédits nécessaires au paiement de tous les fonctionnaires de police et aux dépenses de matériel (sauf police mobile et surveillance du territoire) de l'ancienne région et c'est le secrétariat administratif fonctionnant sous sa responsabilité qui assurera les mandatements nécessaires.

Au point de vue aussi de la discipline des corps de la police d'Etat, un conseil de discipline régional est constitué, qui sera consulté sur toutes les sanctions nécessitant son avis obligatoire, préalablement soit à la décision du Préfet du département de l'agent incriminé, soit à celle du Ministre, s'il s'agit de sanctions majeures définies par un décret du 3 janvier 1946 (1).

C'est ainsi que sur le plan de l'administration du personnel et du matériel de la sûreté nationale et de la police d'Etat, comme sur le plan disciplinaire, un embryon régional très important demeurait dans le cadre des 17 régions supprimées.

Ce système doit prendre fin incessament : en effet deux décrets du 2 août 1949 (J.O., 19 août, p. 894 à 896) adaptent, par fusion et élargissement des anciens centres, l'organisation administrative territoriale de la police au cadre des huit régions militaires (Cf. infra, 2 d), sur le territoire desquelles le nouvel « inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire » exerce sa compétence (Cf infra section IV), et la renforcent en même temps : un secrétaire général de préfecture dirigera les neuf « centres administratifs et techniques inter-départementaux du mi-

(1) Un arrêté du ministre de l'intérieur du 9 juillet 1947 (J.O. du 18 juillet) crée des *régies d'avances* au siège des services interdépartementaux de police (les anciens chefs-lieux de région) pour le paiement de menues dépenses dont l'urgence ne permet pas l'ordonnancement habituel.

nistère de l'intérieur » (y compris celui de Versailles (1), qui auront pour objet non seulement la gestion administrative et financière de l'ensemble des personnels de la sûreté nationale, des transmissions et des services du matériel, mais encore la gestion des moyens matériels (immeubles — moyens de transport — armement, etc...) Cette réorganisation est faite, au point de vue effectifs, par transformations d'emplois qui seront occupés par du personnel du cadre des préfectures (soit d'origine, soit ancien personnel des centres intégré).

Depuis le début de 1949, la fonction de directeur départemental de la police a été supprimée.

SURVIVANCES DIVERSES

Une survivance régionale curieuse consiste dans l'exécution d'attributions régionales par un chef de service du département ancien chef-lieu. Nous venons de voir, dans cet ordre d'idées, le préfet du département chef-lieu ordonnateur secondaire des dépenses de police de l'ancienne région.

Le directeur départemental de la santé du département ancien chef-lieu fait encore fonction de directeur régional pour ce qui concerne les attributions relatives à la sécurité sociale, à l'hygiène scolaire et universitaire (2), aux centres hospitaliers régionaux, aux centres régionaux d'éducation sanitaire, aux centres régionaux de répartition des médicaments.

Peu à peu, malgré une résistance opiniâtre, les services régionaux nés des événements 1941-1946 disparaissent, tels tout récemment les délégués régionaux à l'information, les délégués régionaux de l'O.C.R.P.I. Subsistent encore par exemple : le directeur régional de l'office des céréales, le délégué régional du ministère des anciens combattants.

2. Services régionaux anciens.

a) Les anciennes administrations de leur côté ont conservé leurs circonscriptions régionales existant depuis longtemps : cours d'appel et académies, inchangées — conservations des eaux et forêts — inspections régionales des poids et mesures — ingénieurs en chef des circonscriptions électriques — ingénieurs en chef des mines — inspections divisionnaires du travail — directions régionales des P. T. T. — Bien entendu, chaque administration possède un compartiment régional tracé à sa guise et le plus complet enchevêtrement règne entre leurs limites, de sorte qu'il est permis d'affirmer qu'aucun résultat d'unification ou de coordination ne peut être porté à l'actif de l'expérience régionale 1941-1946.

b) L'organisation actuelle des services territoriaux du ministère du travail est un exemple caractéristique de confusion : l'inspection divisionnaire régionale du travail est une organisation ancienne ; la loi du 11 octobre 1941 fait de l'inspecteur divisionnaire un directeur régional du travail et de la main-d'œuvre et réorganise l'inspection du travail sur le plan départemental ; les offices de placement jusque-là municipaux et départementaux sont étatisés et un directeur départemental du tra-

(1) Dont le ressort comprend la région militaire de Paris, Seine exceptée.

(2) L'O. du 18 oct. 1945 qui réorganise comme service exclusivement d'Etat le contrôle médical scolaire et l'hygiène scolaire et universitaire prévoit auprès du recteur à titre de conseiller un médecin inspecteur dont la compétence s'étend au ressort de l'Académie. (D. 26-11-46, art. 5).

vail et de la main-d'œuvre dont le poste est créé coordonne et contrôle l'activité de l'inspecteur du travail et du directeur du nouvel office du travail. L'ordonnance du 3 juillet 1944 valide cette réforme. Mais la suppression de l'échelon régional en 1946 fait perdre à l'inspecteur divisionnaire sa qualité de directeur régional du travail et de la main-d'œuvre, supprime l'office régional du travail tandis que le directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre subsiste dans son rôle de coordination et de représentation exclusive de l'administration du travail auprès du Préfet. En définitive, l'inspecteur divisionnaire se retrouve avec une autorité nettement diminuée par rapport à celle de 1939.

c) Le ministre de l'agriculture, lui aussi, a procédé à plusieurs reprises depuis la Libération à un aménagement des services extérieurs des eaux et forêts dont le dernier état écarte au maximum la formule régionale traditionnelle.

Par un décret du 21 novembre 1946 d'abord, les circonscriptions forestières qui comprenaient des divisions différentes pour les conservations proprement dites, les circonscriptions de production forestière, de reboisement et les régions cynégétiques, piscicoles, ont été unifiées en 25 circonscriptions forestières ayant chacune à leur tête un conservateur, chef de circonscription.

Un nouveau décret du 19 septembre 1947 fait éclater cette structure : la distinction de deux natures de services — service de gestion du domaine soumis au régime forestier ; autres attributions générales des eaux et forêts, notamment relations avec propriétaires forestiers, chasseurs et pêcheurs — entraîne deux assises territoriales : quarante conservations (1) au lieu de vingt-cinq pour la gestion du domaine sous régime forestier ; les départements, pour les services des relations extérieures sous l'autorité d'un officier (conservateur ou inspecteur) « chef départemental des eaux et forêts ».

Une fois de plus, le décret du 16 octobre 1948 remanie cette organisation en reconstituant l'unité de la conservation que décomposait le texte précédent : 40 conservations demeurent (moins la Corse), mais le poste d'officier, « chef départemental des eaux et forêts » est supprimé.

d) Les nouvelles régions militaires :

Avant la guerre, le territoire était divisé en dix-huit régions militaires ; après la libération, dans un but d'économies et en raison de la réduction de notre appareil militaire, deux décrets des 18 février et 13 mars 1946 (J. O. 23 février p. 1.600 et 15 mars p. 2.172) ont ramené à neuf (y compris Paris) le nombre de régions métropolitaines. Le groupement de départements ainsi opéré dans les nouvelles régions militaires ne peut évidemment s'être inspiré de considérations régionalistes proprement dites.

e) L'organisation régionale de la Sécurité sociale :

Le régime généralisé de la Sécurité sociale, tel qu'il résulte de l'Ordonnance du 4 octobre 1945 et de la Loi du 22 mai 1946, confère un rôle

(1) Parmi ces quarante conservations, 12 ne comportent qu'un seul département (particulièrement boisé), la plupart englobent de 3 à 5 départements.

important à son échelon régional, selon des principes d'ailleurs mis à l'épreuve par l'organisation précédente des assurances sociales.

Le schéma général de fonctionnement est le suivant : 124 caisses primaires uniques (la plupart du temps dans le cadre départemental ; parfois plusieurs circonscriptions de caisses dans les départements à forte population ouvrière) assurent les prestations les plus courantes entraînant le contact quotidien avec les assurés (risques maladie — maternité — décès). Pour les allocations familiales, 113 caisses spéciales fonctionnent parallèlement à la caisse primaire.

Les caisses régionales, au nombre de seize (1), gèrent le risque invalidité et assurent la compensation régionale. En supplément de ce rôle de gestion proprement dite de catégories de risques, les caisses régionales ont un rôle exclusif d'initiative : promouvoir et diriger l'action sanitaire et sociale de l'ensemble des caisses de la région — organiser et diriger le contrôle médical pour l'ensemble de la région.

Cette activité d'armement sanitaire et social est en liaison avec le maintien d'un embryon d'organisation régionale du ministère de la santé publique. En effet, l'arrêté du 10 juin 1946 qui tire les conséquences de la suppression de l'échelon régional pour les services extérieurs de la santé publique, maintient au directeur départemental de la santé de l'ancien chef-lieu de région un certain nombre d'attributions ressortant à une circonscription régionale sanitaire et démographique, essentiellement pour les problèmes d'équipement sanitaire. Or, la caisse régionale est l'organisme qui, en raison de ses attributions comme des ressources dont elle peut disposer, est susceptible de leur apporter une contribution très efficace.

Mais les caisses primaires et régionales de sécurité sociale ne sont pas intégrées à l'administration. En effet, la sécurité sociale, si elle est un service public, est gérée sur le plan territorial d'exécution par des organismes qui ne sont pas des établissements publics.

S'agissant cependant d'un service public essentiel, l'administration doit tenir les caisses en une subordination suffisante ; aussi le contrôle de l'Etat sur leur activité s'exerce-t-il de deux manières : à l'échelon national par le ministre et par l'activité de garantie et de directives d'ensemble de la caisse nationale de sécurité sociale qui elle est un établissement public ; sur le plan territorial par le fonctionnement des directions régionales de la sécurité sociale. Le directeur régional de la sécurité sociale a pour mission de contrôler la gestion des caisses primaires, des caisses régionales et des caisses d'allocations familiales et en même temps de veiller à l'observation des obligations incombant tant aux employeurs qu'aux bénéficiaires en ce qui concerne l'affiliation et le versement des cotisations, (cf décret du 25 mars 1949).

Le contrôle administratif de la sécurité sociale, comme le concours de ses organes aux œuvres d'équipement sanitaire et social, ne s'exercent ainsi que sur un plan régional.

---

(1) L'arrêt Monpeurt a admis la gestion d'un service public par des organismes non publics, à propos des comités d'organisation (cf. Waline manuel de D. A. 1946, p. 272). Le statut de pareils organes qui dans les cas des caisses de sécurité sociale sont administrés par des conseils élus par les intéressés dans des conditions déterminées par la loi, est à établir. (Cf LUCHAIRE : *Le statut des entreprises publiques*, droit social nos 7 et 8, 1947).

SECTION IV

Un essai original de déconcentration dans un cadre supra-régional : les Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire.

1. **Origine** : La difficulté de pourvoir depuis Paris au détail des opérations du maintien de l'ordre en une période troublée (difficulté constatée surtout à l'occasion des événements sociaux de l'automne 1947) inspira à M. Jules Moch, ministre de l'intérieur, le projet de transmettre une partie des pouvoirs ministériels en ce domaine à de hauts fonctionnaires disposant sur place des meilleurs moyens d'information et de décision. C'est dans le cadre des régions militaires des décrets de 1946 que ces délégués exceptionnels du Ministre exerceront leur compétence, l'expérience ayant parfois révélé un manque de coordination dommageable entre l'autorité militaire régionale et les préfets des départements.

M. Jules Moch assignait aussi à cette institution le rôle capital d'établir un relais d'information du gouvernement et de diffusion de ses instructions, plus efficace que des rapports directs entre les Ministres et les 90 Préfets. Les « Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire » (tel sera le titre de ces fonctionnaires) n'interposeront pas un appareil d'administration nouveau entre le Gouvernement et les Préfets qui conserveront leurs pouvoirs habituels ; leurs « lettres de service » déconcentreront seulement certains pouvoirs du ministre de l'intérieur et le cas échéant d'autres ministres, qu'ils mettront en œuvre sur place avec une plus directe connaissance des problèmes à résoudre.

2. **Création et statut** : Ralliant à sa conception le gouvernement, (décret n° 43-376 du 4 mars 1948 portant R.A.P. relatif au statut de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur, J.O., 5 mars p. 2.296) puis le Parlement (débats A. N. 18 mars 1948, p. 1915 — C.R., 19 mars, p. 919), le ministre de l'intérieur procède en avril 1948 à la nomination de huit inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (Loi du 24 mars 1948, art. 3, créant huit emplois d'I.G.A. M. E. ayant rang, prérogatives et traitement de préfet hors classe) (1).

(1) *Tableau des régions militaires* de 1946 servant de circonscription à un inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire.

2e REGION ..	*Lille*	Nord, Pas-de-Calais, Somme, Oise, Seine-Inférieure, Aisne, Ardennes.
3e REGION ..	*Rennes*	Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Calvados, Manche, Sarthe, Mayenne, Orne, Morbihan, Finistère, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Vendée.
4e REGION ..	*Bordeaux*	Gironde, Dordogne, Lot-et-Garonne, Indre, Indre-et-Loire, Vienne, Deux-Sèvres, Haute-Vienne, Corrèze, Creuse, Charente, Charente-Maritime.
5e REGION ..	*Toulouse*	Haute-Garonne, Gers, Ariège, Basses-Pyrénées, Landes, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne, Lot, Tarn, Aveyron, Pyrénées-Orientales, Aude.
6e REGION ..	*Metz*	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges, Marne, Aube, Haute-Marne, Moselle, Haut-Rhin, Bas-Rhin.

(*suite page suivante*)

Procédant expérimentalement, il décide que quatre d'entre eux seront les Préfets des départements chefs-lieux de la région militaire considérée, donc y résideront (Toulouse, Lyon, Rennes, Metz). Quatre autres résidant à Paris ne seront appelés à une intervention positive dans leurs circonscriptions que par les « missions extraordinaires » qui leur seront confiées (Lille, Bordeaux, Marseille, Dijon) ; en dehors de ces cas, ils exerceront une activité d'information et de contrôle.

A l'heure actuelle, d'ailleurs, il semble qu'après plus d'un an d'essai, la formule de résidence au chef-lieu de la région gagnerait la préférence du ministre puisqu'une nomination récente, (juillet 1949) a « implanté » l'inspecteur général de la région de Dijon, préfet de la Côte-d'Or.

Un « Préfet adjoint » assiste l'inspecteur général résidant, pour l'administration du département chef-lieu.

3. Pouvoirs : L'institution des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire, repose sur des textes fort laconiques :

a) Le décret du 4 mars 1948, art. 6 — « Des inspecteurs généraux en « mission extraordinaire, peuvent être désignés par décrets pris sur le « rapport du ministre de l'intérieur et éventuellement du ministre intéressé, parmi les membres des grands corps de l'Etat et les hauts fonctionnaires.

« Ils sont investis des attributions définies à l'article 1er ci-dessous. »

Art. 1er, § 4, 5, et 6 : « Les membres de l'inspection générale peuvent « recevoir des lettres de mission signées du président du conseil, du ou « des ministres intéressés et du ministre de l'intérieur, étendant leurs « attributions à des personnels, services, établissements et institutions « relevant d'autres départements que celui de l'intérieur.

« Dans ce dernier cas, leurs rapports sont transmis simultanément « aux différents signataires des lettres de mission.

« Les inspecteurs généraux peuvent être chargés de l'inspection d'une « préfecture ou d'un groupe de préfectures, et le cas échéant, recevoir « par lettre de service particulière du ministre de l'intérieur, délégation « totale ou partielle du pouvoir hiérarchique de celui-ci à l'égard d'un préfet ou d'un groupe de préfets. »

b) L'arrêté ministériel du 26 avril 1949 (J.O. 29 avril) portant organisation du ministère de l'intérieur : Art. 1er, I, A : « Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME) sont « chargés :

« 1°) de coordonner sur le plan régional les mesures de sécurité publique ;

7e REGION ..	*Dijon*	Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Nièvre, Yonne, Cher, Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort.
8e REGION ..	*Lyon*	Rhône, Ain, Puy-de-Dôme, Allier, Cantal, Loire, Haute-Loire, Ardèche, Savoie, Haute-Savoie, Isère, Drôme, Hautes-Alpes.
9e REGION ..	*Marseille*	Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Hérault, Gard, Lozère, Var, Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Corse.

« 2°) d'assurer l'exécution des lettres de service dont ils peuvent être « éventuellement munis, en application de l'art. 1er, alinéa 6, du décret « du 4 mars 1948 ;

« 3°) par délégation d'un ou de plusieurs ministres, d'assurer toutes « missions d'information et de coordination (1). »

c) Le décret n° 48-605 du 26 mars 1948 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité donne aux IGAME le pouvoir de déplacer et d'employer les C. R. S. à l'intérieur de la région militaire.

4. — **Pratique.** — En fait, les IGAME (improprement appelés super-préfets car ils n'ont ni des pouvoirs ni une armature de services comparables à ceux des Préfets régionaux et des Commissaires de la République) poursuivent une expérience discrète mais certainement fructueuse. Ils ont nettement contribué au maintien de l'ordre public au cours des sérieux événements de l'automne 1948. En temps normal, ils exercent une magistrature de coordination des Préfets de la région et contribuent à informer le Gouvernement comme à répandre ses instructions et à en surveiller l'exécution (2).

Cependant, tant en raison du cadre géographique démesuré de chacune des huit régions militaires (2) que du caractère occasionnel de leurs pouvoirs autres que de sécurité publique, les I.G.A.M.E. ne constituent certainement pas une organisation régionale proprement dite au sens où nous l'avons entendu dans notre étude. Peut-être contribueront-ils par le succès de leur entreprise à ménager la possibilité d'une nouvelle expérience sur la base des enseignements qu'ils auront procurés.

Mais dans l'immédiat, il serait souhaitable que le gouvernement reconnaisse autrement qu'en principe aux inspecteurs généraux et leur donne l'occasion de pratiquer, la qualité de délégués extraordinaires non seulement du ministre de l'intérieur, mais de tous les ministres.

---

(1) Ne possédant pas d'appareil administratif propre, les IGAME n'entraînent à la charge des services régionaux existants aucune nécessité de s'adapter au cadre des régions militaires, (alors que l'expérience 1941-1946 recélait cette tendance, du moins en principe).

(2) L'IGAME de Toulouse a par exemple réalisé, dans sa région, une mise en harmonie des prix de la viande, au moment où les Préfets avaient le pouvoir de les déterminer librement sur la base des cours pratiqués sur les marchés locaux (1948).

(3) Il est certain que les régions militaires sont trop vastes pour présenter un caractère d'homogénéité suffisant ; le nombre de régions correspondant le mieux aux exigences d'une division aussi logique que possible doit avoisiner vingt. (Cf. Bancal, *op. cit.*, p. 379).

CHAPITRE V

La réforme administrative et l'éclatement du cadre départemental

SECTION I

Le procès du département

L'incompatibilité entre l'échelon régional d'administration et l'organisation départementale est, nous l'avons vu, indiscutable.

Les régionalistes jugent naturellement indispensable la suppression du département (1) dont le procès se nourrit d'un certain nombre d'arguments que nous exposerons brièvement après avoir rappelé les conditions de la division du territoire en départements en 1789.

I. Bref rappel historique sur la division départementale :

Quand l'assemblée constituante entreprit, fin 1789, de doter le pays d'un statut administratif cohérent, l'idée dominante était d'assurer une administration unitaire et uniforme dans le cadre d'une circonscription servant de base à la fois à la représentation politique et à l'exécution de tous les services publics.

Sans doute la crainte des particularismes locaux dont la réforme des assemblées provinciales et des Parlements avait aux derniers jours de la monarchie révélé la vivacité, inclinait-elle les constituants vers les projets de division géométrique dont Siéyès notamment se faisait le porte-parole : division du pays en carrés de dix-huit lieues de côté pour constituer les départements, eux-mêmes divisés en neuf carrés de six lieues formant les districts ; cette étendue étant alors de nature à permettre dans une journée, les déplacements dans la totalité de la circonscription. Aussi le principe de circonscriptions à peu près égales et d'une dimension telle que le territoire en compterait entre 75 et 85, fut-il admis.

Mais sous l'influence principale de Thouret, président de la commission de division et rapporteur du projet et celle aussi de Mirabeau, l'établissement des limites fut entrepris d'une manière très réaliste en tenant compte des conditions géographiques, historiques et ethniques et aussi des intérêts de la population ; pour cela la commission recueillit au cours de ses travaux préparatoires l'avis d'un grand nombre de députations provinciales, accueillit de multiples réclamations et pétitions ; les contesta-

(1) A notre connaissance, seul parmi les régionalistes, M. Schuler conçoit la superposition du département et de la région (*Op. cit.*).

tions portèrent non seulement sur les nouvelles frontières départementales mais encore sur le choix du chef-lieu au point que fut imaginé le curieux procédé de l'alternat (Privas et Aubenas dans l'Ardèche — Périgueux et Bergerac en Dordogne — Clermont et Riom dans le Puy-de-Dôme). Sans aller, comme M. Joseph Barthélémy dans son plaidoyer pour le département écrit en 1940, jusqu'à affirmer que les départements furent constitués dans un minutieux équilibre des intérêts en présence et avec un souci incessant d'observer les réalités provinciales, même économiques, il est juste de dire que le comité de division s'efforça d'éviter une construction artificielle et arbitraire et qu'en bon nombre de cas il y a réussi (1).

En admettant cependant que la division départementale ait été une œuvre réaliste à l'époque où elle a été faite, les régionalistes prétendent que plus de 150 années, et surtout les fondamentales transformations des conditions de vie sociale, économique, politique et administrative, exigent l'éclatement et l'élargissement de ce cadre d'une étroitesse anachronique et d'une pesante inadaptation ; c'est au regard des exigences d'une administration moderne qu'ils croient pouvoir condamner le département ; nous emprunterons à l'exposé de M. Bancal (2) les plus caractéristiques de leurs arguments.

2. La critique du département :

Deux griefs principaux sont adressés aux départements : leur tracé est le plus souvent artificiel et leur territoire est sans homogénéité ; des inégalités très grandes de superficie, de population et de richesse existent entre eux. Le département est en conséquence un cadre anachronique et étroit, peu adapté aux besoins de la vie administrative moderne.

Sur le premier point, nous avons noté plus haut que les tracés de départements avaient été en 1790 le résultat de l'application à une surface, figure géométrique préconçue, des corrections exigées par un examen approfondi des réalités locales.

M. Bancal (3) donne cependant quelques exemples du véritable dépeçage auquel furent soumises les anciennes provinces pourtant bien indécises ou des régions naturelles déterminées. M. Joseph Barthélémy s'efforce, lui, de démontrer que l'unité provinciale n'a pas été écartelée par la Constituante mais simplement découpée et que pour la retrouver, il suffit de regrouper les départements.

Le défaut d'homogénéité est illustré en ces termes par le géographe Foncin (4) : « Un inconvénient plus grave des départements est de ne pas correspondre, sauf exceptions, à des régions naturelles. Nous nous sommes livrés à ce sujet à une enquête. Nous avons examiné avec soin chaque département du point de vue : 1°) de la géologie et de la géographie physique — 2°) de l'ethnographie et des divisions historiques — 3°) des productions agricoles et industrielles et des relations commerciales. — 4°) du groupement autour d'un centre prépondérant. Sur 89 départements, nous avons trouvé trente départements plus ou moins homogènes et 59,

---

(1) Sur l'histoire de la division départementale : Cf. Charles Berlet : *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements.* — Georges Mage, *La division de la France en départements*, thèse Toulouse 1930. — Maurice Brun : *Départements et régions*, thèse Paris, 1938. — Bancal, *op. cit.*, p. 143 et sq.

(2) Bancal, *op. cit.*, p. 250 et sq.

(3) Bancal, *op. cit.*, p. 252.

(4) Cité par Bancal, p. 254.

soit les deux tiers, incohérents à divers degrés... » Et Foncin compte : 6 départements vraiment homogènes (exemple : le Lot) — 13 départements en grande partie homogènes (exemple : l'Indre-et-Loire) — 11 départements médiocrement homogènes (exemple : les Côtes-du-Nord) — et parmi ces 59 « départements incohérents », il cite avec preuves à l'appui : l'Aisne, les Alpes-Maritimes, l'Ariège, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Loire, la Meuse, le Nord, l'Orne, le Pas-de-Calais, les Basses-Pyrénées, la Seine-Inférieure, les Deux-Sèvres, le Var, l'Yonne, etc... et il conclut : « Les départements sont donc, pour la plupart, hétérogènes et, loin de pouvoir servir d'unités régionales, ils ne sont que des débris de provinces. »

Sur le second point, des différences de superficies, de population et d'importance, extrêmement grandes séparent les départements :

« a) au point de vue de la superficie :

— la Gironde a 10.725 kilomètres carrés ;
— les Landes ont 9.364 kilomètres carrés ;
— mais les Alpes-Maritimes ont 3.736 kilomètres carrés ;
— le Rhône a 2.960 kilomètres carrés.

b) au point de vue de la population (recensement de 1946) :

— le Nord : 1.917.452 habitants ;
— la Seine-et-Oise : 1.414.910 habitants ;
— mais les Basses-Alpes ont 83.162 habitants ;
— la Lozère : 90.528 habitants ;
— Belfort : 86.648 habitants.

c) au point de vue de la richesse (revenus imposables de 1935) :

— le Nord : 2.780 millions ;
— la Seine-et-Oise : 3.076 millions ;
— mais les Basses-Alpes : 48 millions ;
— la Lozère : 28 millions.

L'Etat est alors obligé d'assister les départements trop faibles, soit par des subventions, soit par la prise en charge de services entiers, accentuant ainsi sa tutelle (1).

Enfin, quelque argument que tire, pour démontrer l'existence d'un patriotisme départemental, M. Joseph Barthélémy, de la formation à Paris d'amicales des originaires de tel ou tel département, les régionalistes pensent que le département est resté impuissant à produire, sur le plan sentimental ou intellectuel, une activité propre et qu'il demeure sans âme vivace. Il a tout au plus créé des habitudes et des commodités.

Les auteurs d'un récent projet de suppression des départements concluent alors : « le département actuel apparaît, de plus en plus, comme une circonscription administrative impraticable et une collectivité publique impuissante. Rendant difficile, sinon impossible, la réalisation d'une

---

(1) On observe aussi la difficulté qu'éprouvent un chef de gouvernement ou des ministres passagers à prendre les contacts personnels indispensables avec 90 Préfets dont l'assemblée *ne sera jamais qu'une réunion* et excluera les entretiens ou les échanges de vues profitables.

véritable réforme de déconcentration et de décentralisation, il empêche l'épanouissement de la démocratie (1) ».

SECTION II

Les projets de nouvelle unité territoriale.

Assurés de la pertinence de leurs arguments, les adversaires du département élaborent alors leurs plans ; ils peuvent être divisés en deux groupes principaux : les premiers, exclusivement attachés à l'idée régionaliste, souhaitent instaurer les 17 à 20 circonscriptions qui constitueraient le nombre optimum des groupements territoriaux naturels dans notre pays.

Les seconds, écartant le principe de la division en régions naturelles pour des raisons d'opportunité politique surtout, souhaitent un cadre intermédiaire par l'éclatement des départements actuels et la constitution de « grands départements ».

§ I. — La Région traditionnelle.

1. Principes directeurs d'une délimitation logique :

Des projets de délimitation régionale en nombre considérable ont été élaborés depuis une cinquantaine d'années et M. Bancal observe que la plupart d'entre eux n'ont jamais exposé les principes ayant concouru à leur établissement ou formulé les critiques qu'à leur avis comportaient les projets antérieurs. Il est donc malaisé de définir les éléments directeurs qui doivent présider à une délimitation régionale logique.

La question liminaire est indiscutablement celle du choix du nombre optimum des circonscriptions ; pour guider cette recherche, deux constatations sont essentielles : en premier lieu, dans 36 des principaux projets de division, le nombre moyen des régions est de 22 ; 13 projets comportaient moins de 20 régions ; 19 de 20 à 30 et 4 en comportaient plus de 30 (2). Le Conseil national de Vichy avait retenu une division du territoire en 20 provinces. En second lieu, c'est autour du chiffre de vingt qu'oscille le nombre des divisions régionales des différents services publics qui ont adopté un cadre supra-départemental : 16 régions académiques, 20 régions économiques, 23 ressorts de conseil de préfecture, pour ne citer que les principales. La division de la France en 20 régions paraît, dans ces conditions correspondre aux conditions naturelles de la structure du pays sous ses différents aspects, puisque, d'une manière empirique et spontanée et par des décisions échelonnées sur de longues années, les diverses administrations centrales ont adopté cette base de division régionale (3).

---

(1) Ce projet élaboré par une équipe de professeurs et de hauts fonctionnaires groupés en un « centre de coordination et de synthèse des études sur la reconstruction », sous l'inspiration très vraisemblablement de M. Michel Debré a été publié par la revue « *Etudes et Documents* » : septembre-octobre 1946, sous le titre : « *Projet de réforme administrative* ».

(2) Maurice BRUN : *Départements et régions*, op. cit.

(3) M. Bancal pense même que la superficie régionale française correspond à un cadre administratif moyen usité dans divers pays ; il écrit à ce sujet : « Si l'on considère maintenant les pays étrangers de superficie moyenne, c'est-à-dire ceux ayant entre 250.000 et un million de km2, et si l'on calcule la moyenne du nombre

S'agissant alors de tracer les limites des régions, c'est la constitution d'une « région naturelle » qui doit être recherchée, non pas au sens étroitement géographique, mais selon une acception composite : pluralité de facteurs, historiques, démographiques, ethnographiques, de géographie physique et enfin courants, structures et aptitudes économiques.

Le rôle joué par la « capitale régionale » est aussi essentiel. C'est de la ville capitale qu'émanent les éléments de rassemblement soit sur le terrain historique et intellectuel, soit surtout à l'heure actuelle sur le plan économique.

Mais les préoccupations économiques ne doivent cependant pas dominer le problème car le but n'est pas la constitution de régions susceptibles, par leurs ressources complémentaires, de vivre en économie fermée, mais l'élaboration d'une unité organique suffisante en laquelle les facteurs économiques ne seront pas exclusifs, ni même dominants.

Aucune barrière juridique ou politique ne devant séparer les régions, en effet, les courants commerciaux ne subiront aucune rupture ni aucune entrave. L'avantage de l'organisation régionale sur le plan économique est non pas tant de rechercher pour la région des conditions de vie économique autonome, que de tirer d'un cadre administratif élargi des ressources de solution de problèmes économiques que les limites départementales trop étroites fragmentaient d'une manière peu compatible avec les modes modernes d'entreprise.

2. Le projet de M. Jean Bancal :

C'est sur la base de ces principes que M. Bancal a établi et justifié un projet très étudié de délimitations régionales dans la troisième partie de l'ouvrage que nous avons souvent cité.

Son projet retient 22 circonscriptions régionales à l'intérieur desquelles les départements, dont le plus grand nombre est désarticulé entre les nouvelles régions, sont supprimés. Les arrondissements qui, selon un enseignement historique certain, sont les successeurs des « pays » de l'ancien régime sont maintenus au nombre de 386 au lieu de 383 en 1926 : 160 de ces arrondissements sont conservés tels qu'ils existent aujourd'hui ou avant 1926 ; les autres subissent certains remaniements portant sur un ou plusieurs cantons, leurs villes chefs-lieux sont parfois déplacées.

§ II. — Le projet des « grands départements »

1. Fondement et modalités du projet :

Un certain nombre de réformateurs aperçoivent à la circonscription régionale traditionnelle, celle notamment de l'expérience 1941-1946, des inconvénients surtout circonstanciels. Ils y renoncent donc avec une nuance de regret qui enlèvera évidemment aux propositions qu'ils élaborent une bonne part de leur force de conviction.

---

de leurs divisions et la moyenne de la superficie de celles-ci, on aboutit aux chiffres de 22 circonscriptions et de 23.000 km2. Or, il se trouve que précisément, si la France était divisée en 22 provinces égales, celles-ci auraient une superficie voisine de 23.000 km2.

Les auteurs du projet publié par la revue « Etudes et Documents » (1) et notamment celui d'entre eux qui paraît être son principal inspirateur, M. Michel Debré, pensent que « l'existence d'une assemblée politique puissante dont l'influence pourrait parfois se conjuguer avec celle du Préfet ou du Commissaire régional, au service tous deux d'intérêts locaux, ne manquerait pas de porter atteinte à l'unité nationale » et qu'une circonscription trop étendue aussi rendrait difficile le contrôle des services et la connaissance des hommes. Dans le domaine administratif et politique, estiment-ils, « il n'est donc pas possible d'admettre pour le moment, l'existence de grandes collectivités. »

Dans une expression plus récente encore de sa pensée sur la réforme administrative (2), M. Michel Debré s'efforce de démontrer, au bénéfice du projet des grands départements, une rupture avec les doctrines régionalistes habituelles et une filiation avec la division de 1790 dont il ne serait qu'un rajeunissement.

Le régionalisme administratif revêt, analyse-t-il, trois aspects. Les historiens cherchent à reconstituer « des circonscriptions marquées par un long destin » ; les économistes s'attachent aux caractères économiques complémentaires ou unitaires ; une tendance enfin qu'il qualifie « d'administrative », respecte le département et installe à un niveau supérieur un haut fonctionnaire régional qui, par déconcentration, résoud les problèmes les plus importants sans le concours de la capitale.

Ces trois solutions sont affectées d'un défaut essentiel : « Aucune conception régionale ne répond au système normal d'Etat républicain » ; les deux premières impliquent la création d'une assemblée régionale qui, de sa capitale provinciale, tendra nécessairement à contrarier l'unité politique du pays ou la souveraineté de l'assemblée nationale. L'existence du haut fonctionnaire que prévoit la troisième, dépositaire d'une partie de la puissance gouvernementale, affranchi sur le plan régional du contrôle d'une assemblée élue, n'est compatible qu'avec une constitution présidentielle (3).

« La révision départementale (à laquelle se borne alors M. Debré) est la reprise du travail de la Constituante en l'adaptant aux conditions nouvelles de notre esprit public et de notre économie » ; et l'auteur prend soin de souligner la différence de nature entre ce projet et les thèses régionalistes : « Les régionalistes recherchent des éléments naturels en fonction desquels ils adaptent ensuite l'organisation administrative. Au contraire, la refonte de la carte départementale établie en fonction d'une conception administrative est ensuite adaptée (4) ».

Cette révision serait liée à l'établissement d'un statut mettant les Préfets à l'abri des fluctuations politiques ; la nouvelle collectivité départementale pourrait alors recevoir vocation à l'exécution de nouveaux services : ainsi cesserait la situation paradoxale d'aujourd'hui en laquelle, selon l'auteur, la décentralisation de la seule influence politique entre les

---

(1) Selon l'introduction au projet (*Etudes et Documents* sept.-oct. 1946, p. 3), les membres principaux de la commission d'études furent : M. Lucien Junillon, M. Michel Debré, commissaire de la République honoraire. — M. Cholley, doyen de la faculté des letttres de Paris, — M. Bourrel, directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur, — M. Charles-Brun, délégué général de la Fédération régionaliste de France.

(2) *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard, 1947, p. 68 et sq.

(3) « La région est plus qu'un mécanisme administratif ; elle appartient à un régime politique, lequel n'est point celui de la France en son état normal », écrit M. Debré.

(4) DEBRÉ, p. 81.

mains d'élus locaux sans responsabilité de gestion, est compensée, non par le pouvoir préfectoral trop faible et instable, mais par une centralisation anonyme dans l'émiettement des bureaux parisiens.

L'équipe des réformateurs « d'Etudes et Documents » a alors explicité un projet de remaniement et d'agrandissement des départements actuels (1). Leur nombre serait réduit à 47 (y compris la Corse). L'unité territoriale nouvelle correspondrait aux préoccupations essentielles suivantes :

a) servir de base à la quasi-totalité des services publics ;

b) être de dimensions et de population telles qu'elle puisse être convenablement administrée par un fonctionnaire responsable et son état-major, d'un chef-lieu qui soit d'un accès facile en même temps qu'un lieu de rassemblement commode de tous les points de la circonscription ;

c) pouvoir posséder, sans danger pour l'unité politique du pays, la personnalité morale et une autonomie importante pour la gestion du plus grand nombre possible de services.

Le nouveau département possèderait un conseil général auquel selon les auteurs du projet, l'exploitation sans parcimonie des ressources d'autonomie que recèlent la loi de 1871 et le décret du 5 novembre 1926 conférerait des attributions étendues. Un Préfet y remplirait ses fonctions traditionnelles, élargies aussi par une déconcentration substantielle.

Afin de pallier la concentration structurelle ainsi réalisée, l'arrondissement serait maintenu et des sous-préfets installés aux anciens chefs-lieux des départements supprimés. Ce remaniement de la carte départementale procurerait au point de vue économies la disparition de ces « états-majors administratifs » (préfet et chefs de services) qui ne constituent souvent qu'un appoint de population et d'activité des très petits chefs-lieux.

2. Critique du projet :

Ce projet qui s'insère dans une proposition d'ensemble de réorganisation administrative intéressant l'administration générale comme les collectivités locales, a reçu pendant quelques mois de 1947 dans la presse une publicité soutenue, mais a cependant enregistré de significatives réactions.

Des porte-paroles des syndicats des fonctionnaires d'administration générale (2) affirment essentiellement que ce projet serait anticonstitutionnel et antidémocratique : anticonstitutionnel, en ce sens qu'il prévoit une « condensation » du pouvoir administratif local alors que le titre X de la Constitution ordonne le rapprochement de l'administration des administrés ; antidémocratique, non pas tant parce qu'il détruit une construction révolutionnaire traditionnelle (3) que parce qu'il supprime la coïncidence du cadre administratif et du cadre électoral, principe essentiel de l'organisation républicaine posé dès 1790.

---

(1) Cf. Annexe 1.

(2) Article de M. Cochet in « *administrer* », organe de la Fédération de l'Administration générale, juil.-août 1947 — 2 articles, in Bulletin mensuel syndical 1947, nos 25 et 26.

(3) A cet égard, M. Debré, nous l'avons noté, présente habilement son projet comme une simple modernisation de l'œuvre de la Constituante.

Sur le second point, les auteurs du projet répliquent que l'unification du cadre administratif et de la circonscription d'élection est accidentelle et n'est nullement obligatoire. Le scrutin uninominal et majoritaire exige de petites circonscriptions, la représentation proportionnelle appelle de larges circonscriptions. Même dans le système actuel d'élection de l'Assemblée nationale qui est le triomphe de cette identité, les départements les plus importants ont dû être divisés en secteurs et si le scrutin uninominal d'arrondissement était rétabli un jour, le département actuel perdrait toute signification positive.

L'argumentation relative à la déconcentration contrariée par le projet nous paraît assez solide.

Si l'appareil administratif des chefs-lieux de départements supprimés disparaît pour être « condensé » au nouveau chef-lieu, la commodité pour les administrés d'obtenir la solution de leurs affaires rapidement et avec le concours de fonctionnaires informés, sera gravement affectée, même en cette époque de communications faciles. Si au contraire, une partie de l'appareil administratif de décision est maintenue aux anciens chefs-lieux (sous-préfet doté de pouvoirs accrus — représentants des chefs de services), la réforme sera purement nominale et n'entraînera que des économies insignifiantes.

Les communications sont certes aujourd'hui incomparablement plus rapides et aisées, mais les rapports indispensables avec l'administration infiniment plus nombreux. Si au début du siècle encore un citoyen pouvait ignorer la préfecture, personne aujourd'hui n'échappe à la nécessité des contacts avec les services publics. La formule de la Constitution : « rapprocher l'administration des administrés », correspond à une exigence pressante de la commodité des citoyens.

Enfin, un argument humain nous paraît être négligé par les protagonistes du débat.

Une part essentielle du rôle d'un préfet est la prise de contact personnelle et directe avec les hommes et les problèmes de son département ; le cadre actuellement étroit de la circonscription départementale lui permet cette information personnelle que le « grand département » (1) rendra malaisée, aggravant le caractère bureaucratique de l'œuvre préfectorale. Mais aujourd'hui, dira-t-on, des départements tels le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-et-Oise, le Rhône et quelques autres, très importants et peuplés, permettent-ils à leurs préfets de prendre une connaissance directe de tous les problèmes ? Non, peut-être (2) ; cependant, ces départements qui sont l'exception, sont en période normale confiés à de hauts fonctionnaires dont la carrière s'est déroulée en gradation dans des départements moins importants et qui y ont construit une expérience leur permettant de dominer une tâche administrative quelle que soit son ampleur. Le moindre des mérites de l'organisation actuelle par sa gamme d'importance des départements, n'est-t-il pas de permettre l'établissement à l'épreuve, entre les Préfets, d'une hiérarchie d'aptitudes. L'homogénéité relative des « grands départements » n'offrira certainement pas cette ressource de formation et d'utilisation diversifiées des fonctionnaires préfectoraux.

La réforme administrative éventuelle réservera-t-elle un sort favora-

---

(1) « Le grand département » comprendrait par exemple en moyenne un millier de communes.

(2) Notons que quelques-uns des départements comportant une très grande ville sont peu étendus, l'administration de la ville chef-lieu y constituant l'essentiel des tâches administratives : par exemple, Bouches-du-Rhône, Rhône, Gironde, et à un moindre degré, Nord et Haute-Garonne.

ble au projet « d'Etudes et Documents » ? Aucune prise de position parlementaire n'a été prise. La Constitution, bien que consolidant solennellement le département, ménage cependant l'avenir (1). Sur le plan purement politique, le projet Debré serait susceptible de recueillir l'audience favorable des milieux modérés. Mais la défense de la tradition républicaine pourrait cristalliser une opposition puisant dans toutes les appartenances politiques pour des motifs plus sentimentaux que techniques. D'autre part, le ministère de l'intérieur, a, nous le noterons, élaboré une doctrine opposée tendant au regroupement à la préfecture départementale d'un nombre important d'attributions administratives peu à peu démembrées entre les services techniques ; cette réforme serait certainement la source d'importantes économies de personnels et de moyens et aussi d'une administration plus unitaire.

En 1948 et 1949, le problème de l'éclatement du département a fait l'objet de quelques controverses de doctrine, notamment dans plusieurs études que lui consacre « La Revue administrative » (2).

Une solution composite a été conçue par des praticiens préfectoraux : dissocier le département actuel qui demeurerait comme collectivité décentralisée d'un « grand département » analogue à celui de M. Debré qui serait créé comme circonscription de services d'Etat et cadre de déconcentration. Dans le département, collectivité locale, un sous-préfet assurerait la liaison avec le conseil général et son président, organe exécutif ; dans le grand département, un préfet assurerait une mission exclusive de représentation du gouvernement et de tutelle locale (Cf. art. Hamon et Le Gorgeu, signalés en note).

Malgré l'ingéniosité du projet d'éclatement du département, il est permis de douter fortement de ses chances de réalisation prochaine, presque autant que de celles de la région. Le département, qui au cours de l'expérience 1941-1946 a gagné nettement la partie sur la région traditionnelle semble encore assuré d'une solide survie.

---

(1) La Constitution du 27 octobre 1946 consacre l'existence du département au rang des « collectivités territoriales ». A aucun moment au cours de sa discussion, la région n'a été envisagée comme division administrative ; cependant à une question de M. Bardoux, le rapporteur général, M. Coste-Floret, répondait que la réforme administrative, dont il s'interdisait de préjuger, pourrait peut-être créer des régions, cette possibilité étant réservée par l'article disposant que le cadre, l'étendue et le regroupement éventuel des communes et des départements seraient fixés par une loi (article 86 du titre X). *Ainsi la région pourrait être constitutionnelle (débats du 11 sept.* 1946, n° 89, p. 3.595).

(2) Le Gorgeu, *Contribution à l'étude de la réforme administrative sur le plan local*, R. A. 1948, n° 4.

Hamon : *La réforme des administrations locales R. A.* 1948, n° 5.

Jullon : *L'organisation départementale condition essentielle de la réforme administrative, R. A.* 1949, n° 8.

TITRE II

Tâches nouvelles de l'administration locale : sa contribution au " dirigisme "

Généralités et plan :

Dans l'organisation libérale de l'économie capitaliste qui régna à peu près sans mélange jusqu'à la crise économique mondiale de 1929, l'Etat assurait le fonctionnement des seuls services proprement administratifs ; son intervention dans le domaine économique revêtait un caractère tout à fait exceptionnel de circonstances ou de temps.

Les désordres économiques nés de la crise, l'exécution des plans de réarmement, ouvrirent carrière à un certain nombre de courants de pensée et de recettes d'action qui, sous le nom de « dirigisme » se proposent d'introduire dans le fonctionnement des mécanismes économiques un ordre délibéré par l'autorité publique.

L'économie dirigée est « la politique par laquelle une autorité cherche à organiser et à faire fonctionner l'économie suivant un plan méthodique (1) ». Cette définition appelle une double interrogation. Quels seront les objectifs et les moyens de la direction de l'économie ? Qui assurera cette direction ?

Sur le premier point, le dirigisme doit être distingué d'autres formules d'organisation économique entre lesquelles il se situe : l'interventionnisme applique des mesures fragmentaires, le plus souvent dans un intérêt supérieur de police ; il se borne à soustraire aux influences souveraines ou dominantes de la liberté soit un secteur économique, soit un élément constitutif de l'activité économique (2) ; il ne figure pas une entreprise véritable de direction de l'économie nationale.

Le dirigisme lui, prétend constituer un ensemble coordonné de mesures intéressant la totalité du champ économique. « Il s'attaque hardiment et directement au mécanisme des valeurs et des prix, au montant des salaires, au quantum des profits, alors que l'interventionnisme ne tou-

(1) Jean LHOMME : *Capitalisme et économie dirigée*, L. G. D. J. 1942.

(2) Quelques exemples d'interventionnisme : renflouement de grandes banques en 1931 — législation des loyers — protection des petits commerçants : « numérus clausus » des magasins à prix uniques — superfiscalité contre les entreprises à succursales multiples — conventions collectives de travail et solutions arbitrales obligatoires (législation 1936-1938). La seule tentative d'ensemble d'organisation professionnelle, le projet Flandin-Marchandeau sur les « ententes industrielles obligatoires » voté de justesse en 1935 par la Chambre des Députés, ne vit jamais le jour en raison de l'hostilité du Sénat.

chait à ces matières que d'une main timide et préférait les mesures qui concernent les cadres juridiques et sociaux de l'activité économique (1) ». Mais le dirigisme reste nettement en-deça du socialisme, car il ne porte pas atteinte à l'institution de la propriété privée, ni même d'une manière formelle à la liberté de l'entreprise qu'il se contente d'infléchir à ses plans ; il respecte le système de l'épargne volontaire qu'il tente seulement d'orienter vers des investissements déterminés. « La coexistence d'une économie demeurant capitaliste à la base et d'une planification étatique au sommet, caractérise le dirigisme économique et lui donne son originalité (2). »

Sur le second point, une autorité particulièrement instruite des problèmes économiques et habile à les résoudre devra recevoir la mission de diriger l'économie ; sur le plan national, les définitions et les directives d'ensemble peuvent émaner soit des organes habituels de l'Etat, soit d'organes nouveaux spécialisés. Sur le plan territorial, le concours de l'administration locale est naturellement indispensable ; nous nous proposons d'étudier dans le présent titre la nature, les modes et les résultats du concours apporté par les organes de l'administration locale au dirigisme instauré depuis le début de la guerre qui termine aujourd'hui une carrière chaotique et discutée mais cependant inéluctable.

La guerre de 1939 ouvre, en effet, une période de pénurie exigeant l'application d'un dirigisme étroit dont la nécessité, indépendante des conditions politiques, résulte de situations de fait successives : le fonctionnement d'une économie de guerre pendant la phase militaire (septembre 1939 à juin 1940) ; d'une économie de blocus et de disette avec prélèvements allemands pendant la période d'occupation (juillet 1940 à septembre 1944) ; enfin, après la Libération, d'une économie de reconstitution entravée par la pénurie persistante.

Trois objectifs essentiels sont proposés au dirigisme : d'abord, assurer le ravitaillement alimentaire par la mobilisation des ressources agricoles et une répartition égalitaire des denrées d'alimentation et des objets indispensables — enserrer le fonctionnement des entreprises industrielles et commerciales dans un plan « d'organisation » et affecter les quantités de matières disponibles aux utilisations jugées prioritaires, selon un plan de « répartition », — rechercher enfin, par un barrage incessant de fixations légales, d'autorisations, de contrôles et de répression, une stabilité relative des conditions économiques qui, dans un régime libéral maintenu malgré les circonstances de guerre et de pénurie, eussent été entraînées en un processus d'inflation sans frein.

La guerre a provoqué la création d'une quantité très importante de revenus distribués par l'Etat, qui ne correspondent pas à une création équivalente de produits consommables (dépenses militaires pendant les hostilités, paiement journalier des frais d'occupation employés aussitôt sans reconstitution des marchandises, subventions budgétaires au maintien de certains prix sociaux, dépenses de reconstruction immobilière ou de plans d'équipement, financement par l'emprunt des déficits budgétaires). Afin de retarder ou de contenir une ascension désordonnée des valeurs, ces « faux revenus » doivent être, dans toute la mesure du possible, écartés d'une circulation monétaire active et d'investissements immédiats de production ou de consommation, neutralisés et aiguillés vers leur émetteur, l'Etat, par l'impôt ou par l'emprunt ; c'est l'établissement du « circuit

(1) et (2) Gaétan PIROU : *Economie libérale et économie dirigée*, t. II Sedes, Paris 1947.

monétaire ». Parmi les dispositions qui concourent à ce résultat figurent notamment : le blocage des prix et des salaires ; le rationnement des denrées alimentaires et des objets d'usage courant ; le contrôle de la liberté d'entreprise ; le barrage opposé aux mutations immobilières spéculatives, etc....

L'administration locale, essentiellement le Préfet, a été très étroitement associée à ces mesures : pour chaque tâche nouvelle d'administration économique, l'autorité préfectorale était mise à contribution ; soit qu'elle en assure l'exécution directe par l'intermédiaire des fonctionnaires de préfecture, soit que des services spécialisés en reçoivent la charge sous sa responsabilité ; soit, enfin, que des organes professionnels soient associés à son action.

Nous étudierons donc l'activité du pouvoir préfectoral dans le domaine économique, en ses différents points d'application sous les rubriques suivantes :

I. Mobilisation des ressources, Répartition et Organisation professionnelle :

a) Organisation du ravitaillement alimentaire par la collecte des denrées agricoles et l'application du rationnement ; en ce domaine, l'administration s'efforcera d'appliquer à des besoins autoritairement déterminés et limités par le rationnement, un ensemble de ressources réduites par la pénurie, amputées par l'occupant jusqu'au moment de la libération et toujours rebelles à la collecte en raison de leur valeur de rareté comme de l'indiscipline des producteurs.

b) L'œuvre « d'Organisation industrielle et de Répartition » des produits industriels et des objets d'usage courant appelle un concours partiel et variable de l'administration locale.

II. Protection d'un équilibre relatif des conditions économiques.

a) Fixation d'un certain nombre de prix et corollaire des activités concernant le ravitaillement et les prix : organisation d'une répression administrative des infractions à la réglementation économique.

b) Subordination à une autorisation préfectorale de la création ou de l'extension d'un fonds de commerce ; cette mesure tend à empêcher l'extension d'un appareil commercial déjà trop important en période d'abondance, pléthorique en période de pénurie, ainsi que l'investissement en fonds de commerce nouveaux de capitaux inemployés.

c) autorisation préfectorale des opérations immobilières : afin d'éviter les mutations immobilières à buts spéculatifs, facteurs de renchérissement artificiel des valeurs.

d) enfin, dans le cadre général de la détermination des salaires, désormais assurée par l'autorité publique, l'administration locale a concouru aux tâches d'adaptation de certains salaires aux variations de la conjoncture.

CHAPITRE PREMIER

Le concours de l'administration locale à l'œuvre de mobilisation et de répartition des ressources

SECTION I

L'organisation locale du ravitaillement général de 1940 à 1949

L'organisation du ravitaillement alimentaire sur le plan local repose, depuis 1940, sur l'autorité préfectorale selon des mécanismes successifs dont nous exposerons le déroulement.

Déjà, au cours de la guerre de 1914-1918, la France avait fait l'expérience d'une organisation administrative très partielle du ravitaillement car le Gouvernement et les Préfets furent appelés à y jouer un rôle important. Mais le rationnement ne s'étendit guère qu'aux produits alimentaires essentiels : le blé et les farines dont la commercialisation et la répartition furent assurées par un comité départemental ; le sucre qui vit aussi sa consommation industrielle et familiale contingentée ; le lait et la bière enfin ; dans ces secteurs dirigés, les professionnels jouaient un rôle essentiel et conservaient le monopole des opérations commerciales.

L'expérience de 1914-1918 n'avait, vis-à-vis des nécessités d'une toute autre dimension de la guerre de 1939-1945, qu'à peine la valeur d'un précédent partiel ; d'ailleurs, elle avait été conçue par des esprits profondément libéraux sous la pression des derniers mois plus particulièrement difficiles de la guerre et pour sa seule durée, puisque les sujétions qu'elle imposait purent être levées dès la fin des hostilités.

§ I. — Les linéaments : de la mobilisation économique à l'échec des bureaux nationaux (sept. 1939 - oct. 1941)

La loi du 11 juillet 1938 détermine, pour le temps de guerre, les conditions et les moyens de l'intervention généralisée de l'Etat dans le domaine économique ; elle charge le Préfet (art. 61) de l'organisation administrative de son département pour le temps de guerre.

Le ravitaillement alimentaire, qui devient une des tâches essentielles de l'administration locale, reposera en principe sur un système de ration-

nement égalitaire des produits essentiels ; chaque consommateur doit recevoir une quantité déterminée de chaque produit à un prix le plus souvent taxé et en échange de tickets ou de coupons dont la « remontée » surveillée par les organes de répartition assure les réapprovisionnements ; tel est les schéma théorique.

1. De septembre 1939 à l'armistice, période pendant laquelle l'économie française riche de ses stocks, de ses outillages intacts et de ses possibilités d'importation, conserve une abondance à peine amenuisée, les moyens de la prise en charge administrative du ravitaillement du pays sont mis en place les uns après les autres.

Les articles 20, 46 et 49 de la loi du 11 juillet 1938 (1) sont la source de tous les procédés de règlementation économique que des textes successifs d'application viennent les uns après les autres mettre en œuvre ; rappelons les principaux : création d'un groupement départemental d'achat et de répartition des denrées alimentaires (décret du 27 oct. 1939) — recensement des consommateurs en vue de la distribution des titres d'alimentation (décret du 9 février 1940), déclaration et stockage obligatoire des denrées alimentaires et agricoles (décret du 27-10-1940), restrictions de consommation de la viande par fermeture des boucheries et interdiction de la servir en lieux publics plusieurs fois par semaine (décrets 1er et 24 avril 1940) — un décret du 1er avril 1940 institue le ministère du ravitaillement ; dans chaque département, un intendant militaire assurera les fonctions de directeur départemental du ravitaillement. — Enfin, par décret du 18 juin 1940, le groupement départemental des farines, dont le Préfet est président, est institué dans le but d'établir et de faire observer un plan de répartition des farines aux boulangeries.

2. La suspension des hostilités met immédiatement le gouvernement de Vichy en présence des perspectives alarmantes de l'approvisionnement national désormais privé par le blocus de ses ressources de reconstitution extérieures et exposé aux emprises certaines de l'occupant qui n'épargnera certainement pas un pareil réservoir de richesses. L'armature légale de l'économie alimentaire de pénurie se consolidera et s'amplifiera donc à grands traits hâtifs dans tous les secteurs de l'économie nationale au cours des mois qui suivront l'armistice.

a) Les organismes professionnels : la loi du 27 juillet 1940 « organise » la production laitière sur un type professionnel qui sera désormais largement usité dans tous les domaines ; un comité départemental de gestion des produits laitiers composé de membres de la profession désignés par le ministre du ravitaillement est chargé, sous le contrôle du directeur départemental des services agricoles, d'organiser le ramassage et la répartition du lait, de contrôler la fabrication et la vente de ses produits, par voie de décisions générales et d'injonctions individuelles revêtant, vis-à-

(1) Art 46. — « En cas de mobilisation... des décrets rendus en conseil des minis« tres..... pourront réglementer la détention, la mise en vente de certaines ressour« ces, les taxer et rationner leur consommation. Des décrets pris en la même forme « pourront ordonner la déclaration obligatoire par les possesseurs, producteurs, « détenteurs et dépositaires des matières, objets, produits et denrées qu'ils détien« nent et qui sont nécessaires aux besoins du pays. »

Art. 20. — « La fourniture des objets nécessaires pour assurer les besoins du « pays est obtenue par accord amiable ou, à défaut, par réquisition. »

vis des assujettis, un caractère obligatoire. Tout participant au commerce du lait et des produits laitiers doit être possesseur d'une carte professionnelle délivrée par le préfet sur proposition du comité et qui peut être retirée en cas d'infraction aux règlements professionnels.

Une loi du 18 septembre 1940 organise « la distribution des produits indispensables à la production agricole » par l'intermédiaire également d'un groupement interprofessionnel.

Une loi du 17 septembre 1940 encore, relative à « la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement » renouvelle la compétence du ministre du ravitaillement pour assurer le contrôle de ces produits à tous les stades et en opérer la répartition par le moyen des tickets, bons d'achat et titres de réapprovisionnement avec le concours des organismes administratifs et professionnels tels que les groupements départementaux d'achat, selon la directive fondamentale ci-après que formule l'article 4 : « dans toute la mesure compatible avec la nécessité d'assurer à la population les quantités de denrées et produits qui lui sont attribuées, les courants commerciaux habituels seront maintenus. »

Cette notion de « courants commerciaux » à respecter allait être, pour le fonctionnement de l'économie distributive de pénurie, la source d'un amoindrissement certain d'efficacité car elle affecte l'essence même du système d'une contradiction fondamentale : alors qu'il eût été en principe nécessaire, pour assurer la plus grande économie des ressources et de frais généraux, de refondre tout l'appareil de distribution selon un plan d'autorité, l'article 4 précité figeait cet appareil dans ses lignes libérales de 1939, créant ainsi des situations acquises et des privilèges auxquels toute atteinte sera illégale et qui perpétueront l'enchevêtrement des réseaux commerciaux nés de la libre et abondante économie de paix.

Ce texte créait encore pour le préfet le droit, en cas d'infraction à ses dispositions, de confisquer au profit du ravitaillement général, tout ou partie des denrées et de fermer temporairement l'établissement du délinquant ; c'est là l'instauration, parallèlement à la poursuite pénale, et indépendamment d'elle, de la sanction administrative quasi-discrétionnaire qui, dans beaucoup de cas, pourra avoir l'avantage sur l'action judiciaire de la rapidité et de l'effet d'exemplarité.

Les bureaux nationaux de répartition : complétant le texte précédent, une loi du 27 septembre 1940 crée les « bureaux nationaux de répartition » qui possèdent, sur le plan départemental, des représentants dits répartiteurs départementaux. Ces organismes purement professionnels sont dotés non seulement d'une compétence de pure répartition mais encore d'organisation des professions ; ils cumulent ainsi la totalité des pouvoirs qui, en matière de production industrielle, allaient être répartis par des textes de la même époque entre les « Comités d'organisation », pour l'organisation de la profession et « l'Office central de répartition des produits industriels » pour la répartition des matières.

b) L'application du rationnement :

Cependant, les produits alimentaires de base sont, les uns après les autres, soumis aux mesures de rationnement : sucre, pâtes alimentaires, riz, savon, par décret du 30 juillet 1940 subordonnant la fixation des rations à une décision mensuelle du ministre du ravitaillement — lait et produits laitiers, par décret du 31 juillet 1940 — pain, farine, café, matières grasses, viandes de boucherie et charcuterie, par décret du 17 septembre 1940.

Les titres de rationnement, établis sur un modèle national par le

ministère du ravitaillement, seront adressés chaque mois aux directions départementales qui en feront opérer la distribution par l'intermédiaire des mairies.

Une répartition sérieuse des denrées alimentaires exige encore un contrôle administratif de leur circulation qu'organise la loi du 8 décembre 1940, donnant au gouvernement le pouvoir d'interdire la circulation des denrées, produits et animaux, d'en subordonner le transport à des autorisations délivrées par le directeur départemental du ravitaillement.

c) La mobilisation des ressources agricoles :

Pour faciliter enfin la mobilisation de la plus grande quantité possible de denrées agricoles, la loi du 9 février 1941 prévoit la conclusion de « contrats de culture » entre le ministre du ravitaillement ou tel organisme désigné par lui et les cultivateurs, en vue de l'acquisition des récoltes dans des conditions déterminées après fixation des surfaces à cultiver, des prix et des conditions de livraison. Les souscripteurs des contrats de culture obtiennent des avantages particuliers, par exemple priorité de fournitures d'engrais ou de semences et suppléments de prix de leurs fournitures.

Si les souscriptions de contrats s'avèrent insuffisantes au regard du plan général de production, des ordres de production obligatoires pourront être adressés dans chaque commune à un certain nombre de cultivateurs : c'est là la première apparition de la méthode qui allait devenir bientôt la règle générale, celle des « impositions » ; mais l'Etat compte encore sur la seule bonne volonté paysanne, sans qu'il soit question, pour le moment, d'un plan d'impositions et de réquisitions généralisées.

§ II. — Une armature légale cohérente : la réforme d'ensemble d'octobre 1941 et février 1942.

La première phase de mise en place des services du ravitaillement, s'est déroulée, dans les improvisations d'organes et de méthodes, sous le signe d'un abandon général de l'Etat aux professionnels maîtres des bureaux de répartition. Leurs abus furent tels (1) que l'Etat dut entreprendre une réorganisation fondamentale, sous son contrôle incessant, des modes de commercialisation et de répartition des ressources ; deux textes essentiels concourent à cette réforme : la loi du 23 octobre 1941 « relative à l'organisation du ravitaillement sur le plan national, régional et départemental » ; la loi du 20 février 1942 sur « la commercialisation des denrées agricoles (2) ».

---

(1) Dans un message de 11 août 1941 (J.O. 14 août, p. 3.394), qui eut un certain retentissement, le chef de l'Etat, qui venait de renvoyer brutalement le ministre du ravitaillement, dénonçait vivement le mal des particularismes professionnels : « des organisations professionnelles sans responsabilités guidées par des soucis mer- « cantiles ont trop longtemps dirigé notre ravitaillement. J'ai déjà pris des sanctions « et frappé dans la personne d'un homme tout un système : celui de ces bureaux « nationaux de répartition qui assuraient aux grossistes au détriment du producteur « et du consommateur un contrôle exclusif et usuraire sur toutes les filières du ravi- « taillement ».

(2) J. O. 22 et 29 novembre 1941, 22 février 1942.

I. L'organisation de la répartition sous le régime de la loi du 23 oct. 1941 :

A) LES PRINCIPES

La loi du 23 octobre 1941 se propose de placer les opérations du ravitaillement général, d'une manière rationnelle et hiérarchisée sur le triple plan national, régional et départemental, sous le signe d'un contrôle étatique étroit ; « jusqu'ici l'administration s'en était remise à la profession du soin de réunir et de répartir les ressources, se bornant à exercer une tutelle sur les organismes créés à cet effet. Dorénavant, c'est l'administration qui dirige avec la collaboration de professionnels choisis non pas en raison de l'importance de leurs affaires, mais uniquement en raison de leur compétence propre et de l'aide qu'ils sont susceptibles d'apporter à l'Administration », déclare l'exposé des motifs de la loi.

Les opérations du ravitaillement seront nettement scindées, sous un contrôle étroit de l'Etat, entre des organismes distincts : aux comités centraux du ravitaillement et à leurs délégués locaux reviennent les opérations de collecte ; aux groupements nationaux et départementaux d'achat, les opérations commerciales qui leur sont prescrites par l'administration ; enfin, à l'autorité administrative seule, les tâches de la répartition entre les consommateurs et usagers.

B) LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT

Dans le cadre national, les opérations de recensement, de réunion, de commercialisation et de répartition des denrées de ravitaillement autres que les céréales, la viande et le lait (1) sont assurées, sous l'autorité du ministre du ravitaillement, par des « comités centraux de ravitaillement ». Ces organes nouveaux qui se substituent aux bureaux nationaux sont composés d'un président, de membres professionnels et de représentants de l'intérêt général nommés par le ministre. L'expérience avait montré qu'au sein des bureaux nationaux, une concurrence entre producteurs et distributeurs s'était rapidement instaurée, chaque partie s'efforçant de mettre l'autre sous sa dépendance et les deux s'associant souvent aussi contre les consommateurs non représentés. Le comité central, lui, n'aura qu'une compétence de répartition puisque l'article 5 de la loi dispose qu'il assurera seulement, jusqu'à la constitution des comités d'organisation prévue par la loi du 16 août 1940, la tâche d'organisation professionnelle ; cette échéance intervint dès le 30 janvier 1942 avec la création du comité d'organisation des commerces de l'alimentation et de ses quinze comités de branches.

Dans cette seconde phase donc, l'organisation jusque là intégrée et unitaire des activités touchant au ravitaillement se modèle sur l'organisation dualiste des activités industrielles et commerciales.

Dans le cadre régional, le Préfet régional est responsable de la préparation des éléments du plan national de rationnement et de répartition concernant sa région ; il est tenu d'assurer la fourniture des produits ou denrées qu'elle doit procurer aux régions déficitaires et d'assurer son propre ravitaillement ; il décide par délégation permanente du ministre

(1) Pour ces trois denrées existent des groupements professionnels à régimes spéciaux : Blé : O.N.I.C. — Viande : G.A.R.V. — Lait : G.I.L. (Cf. infra, § III et § IV, II)

de l'utilisation et des mouvements des stocks de produits spécialement affectés à sa région, à charge pour lui de notifier sa décision aux organes départementaux intéressés ; sur instruction ministérielle, il a seul qualité pour ordonner le blocage sur les lieux de production ou dans les limites de sa circonscription.

Enfin, l'article 8 détermine les modes de transmission des instructions gouvernementales : « Les directives ou instructions du Secrétaire d'Etat au ravitaillement relatives à l'exécution du plan national de ravitaillement sont adressées au Préfet régional qui est chargé de les communiquer aux préfets départementaux et aux directeurs départementaux du ravitaillement général. Elles peuvent également, notamment lorsque des nécessités imposent une exécution immédiate, être directement adressées aux Préfets départementaux ou aux directeurs départementaux ; dans ce cas, la notification doit en être faite en même temps au Préfet régional ». Des échelons régionaux des comités centraux de ravitaillement et des groupements d'achat régionaux peuvent être créés sur sa proposition, ce qui en fait n'eut presque jamais lieu.

Dans le cadre départemental, le Préfet sous l'autorité du Préfet régional est tenu d'assurer dans les termes du plan national le ravitaillement de son département et de contrôler la fourniture des produits ou denrées que son département doit livrer aux autres, conformément aux directives du Ministre ou du Préfet régional.

La direction des opérations de recensement, de collecte et de mobilisation des produits agricoles, est confiée à un « délégué départemental du comité central de ravitaillement » nommé par le ministre du ravitaillement sur proposition du Préfet. Ses opérations qui relèvent « directement » du comité central sont soumises au contrôle du directeur des services agricoles en ce qui concerne le recensement de la production agricole et du directeur du ravitaillement pour le rassemblement et la mise à disposition des ressources. Le délégué est chargé : a) de la collecte ; b) si la production est déficitaire, de la réception en provenance d'autres départements ; c) si la production est excédentaire, de la mise à disposition d'autres départements ; d) de la mise à disposition des organes de répartition de son propre département, dans la limite du contingent qui lui est affecté.

Enfin, la répartition, dans le cadre départemental des produits ou denrées alimentaires est effectuée par le Préfet assisté d'un « comité consultatif départemental de répartition » subdivisé en sections spécialisées par produits ou groupes de produits. Le Préfet peut, à titre temporaire ou permanent, déléguer tout ou partie de ses attributions en matière de répartition d'un produit à un délégué départemental de la répartition.

De plus, dans chaque département, est créé « un groupement unique d'achat », exclusivement chargé de la réalisation de celles des opérations commerciales portant sur les produits et denrées nécessaires au ravitaillement du département qui lui sont prescrites par le directeur du ravitaillement général. La constitution de cet organisme qui est une société commerciale est faite à la diligence du Préfet et les membres en sont agréés par le Préfet régional.

c) JUGEMENT

La réaction légale est donc extrêmement vive contre le particularisme professionnel des bureaux nationaux et leur manque de coordination

nuisible à l'intérêt général ; les comités centraux sont astreints à un contrôle étatique étroit. Les commissaires du gouvernement qui les assistent sont désormais des fonctionnaires détachés en permanence auprès d'eux. Dans le cadre départemental, l'organisation de la loi du 23 octobre 1941 présente théoriquement les avantages d'un système simple et cohérent que l'administration a les moyens de tenir étroitement en mains.

Mais en pratique, les dirigeants des nouveaux groupements seront choisis parmi ceux des bureaux nationaux et des groupements d'importation et de répartition dissous et, en tout cas, le plus souvent parmi les commerçants ou les industriels les plus importants. L'autorité dont sont revêtus ainsi ces personnages ne serait pas discutable si elle n'était exercée qu'en vertu de la compétence ou de l'autorité résultant de leur importance commerciale et si elle demeurait toujours à l'abri du soupçon de rechercher à leur profit ou à celui de quelques-uns de leurs collègues un monopole de fait, une souveraineté professionnelle discrétionnaire ou la cristallisation des droits acquis. Quant au personnel d'exécution, il ne recevra que des modifications assez restreintes.

Il est donc permis de douter fortement, en conclusion de l'expérience des comités centraux de ravitaillement poursuivie jusqu'à la fin du régime de Vichy, que l'intérêt général ait toujours trouvé son compte dans les opérations de ces organismes demeurés encore, malgré les textes, très étroitement professionnels (1).

2. La mobilisation des produits agricoles sous le régime de la loi du 20 février 1942.

Pour la commercialisation de chaque denrée ou produit, dispose la loi du 20 février 1942 (Art. 19), le ministre du ravitaillement classe les différentes régions de France en : excédentaires, c'est-à-dire celles qui, au-delà de leurs propres besoins qu'elles satisfont, mettent à la disposition du comité central intéressé les quantités nécessaires à parfaire l'approvisionnement des régions déficitaires — équilibrées, qui assurent seules la satisfaction de leurs besoins — déficitaires, qui ne peuvent couvrir avec leurs propres ressources qu'une partie de leurs besoins.

Dans les premières, le Préfet régional répartit et réalise entre les départements de sa région un contingent global d'impositions comprenant une partie nationale correspondant à l'approvisionnement des régions déficitaires et une partie régionale correspondant à la satisfaction des besoins locaux. Dans les autres, il répartit et réalise dans les mêmes conditions entre les départements le contingent intra-régional.

Les contingents sont fixés par le Ministre ; ils ne peuvent être modifiés et sont prioritaires en ce qui concerne la partie correspondant au contingent national.

Dans chaque département, le contingent départemental est réparti par le Préfet entre les communes, et dans les communes la répartition individuelle entre les agriculteurs est faite par le représentant de la « corporation paysanne » et, à défaut, par une commission ou, lorsque les opérations ne sont pas terminées dans les délais impartis, par le directeur des services agricoles avec le concours des agents du ravitaillement.

Les denrées sont livrées par le cultivateur à des collecteurs, soit coo-

(1) Sur ce point : Cf. CHOUMERT, *L'organisation administrative et professionnelle du ravitaillement*, thèse, Paris, 1942.

pératives, soit négociants agréés par le comité central de ravitaillement intéressé, soit commissions d'achat.

Le cultivateur reçoit un ordre de production ou une imposition qu'il peut accepter par un engagement de livraison lui donnant droit théoriquement à une prime ou à des avantages en nature mais qui, en tout état de cause, est exigible à une date déterminée ; les contestations relatives à la détermination des contingents individuels sont soumises au double jugement d'une commission cantonale et d'une commission départementale. Des sanctions pénales ou administratives (amende égale au quintuple de la valeur des marchandises non livrées) pourront lui être infligées en cas de défaillance. Le paysan est libre de disposer à son gré du surplus de sa production, à condition d'en verser la moitié à titre de supplément de collecte.

3. Les organes administratifs :

A) La pièce essentielle du mécanisme administratif du ravitaillement est la direction départementale du ravitaillement général, organisme créé dès septembre 1939 et développé pour revêtir, dès 1941, une structure uniforme qu'il nous apparaît intéressant de schématiser.

Sous l'autorité d'un directeur départemental, les services de la direction sont divisés en quatre sections : la section administrative, chargée de l'agencement interne (personnel, matériel, locaux) — la section du régisseur-comptable chargée de la gestion de la part départementale du compte administratif du ravitaillement — la section technique, de beaucoup la plus importante et aux tâches multiples : exécution du plan de collecte, élaboration du plan de répartition, surveillance des expéditions sur l'extérieur et des réceptions ; tout cela avec le concours des délégués des comités centraux du ravitaillement et des répartiteurs spécialisés — enfin, la section de la carte d'alimentation veillant à la distribution correcte par les mairies des titres d'alimentation à leurs ayants-droit, et procédant aux vérifications indispensables.

B) Mais la direction du ravitaillement a besoin sur le territoire du département, de représentants locaux ; dans chaque canton existe donc un agent-contrôleur des ressources, le chef de district, nommé par le Ministre sur proposition du directeur départemental ; sa mission essentielle est d'assurer un rôle de liaison et de coordination entre les producteurs, les ramasseurs agréés et l'Administration ; il contrôle encore l'activité des commissions de réception et fournit au directeur départemental tous renseignements utiles sur le recensement des denrées disponibles, sur la répartition des contingents d'impositions entre les assujettis, sur l'exécution des obligations des producteurs, enfin sur les modalités de la collecte et du ramassage.

C) La commercialisation des ressources : le système de la commission d'achat :

La loi du 5 mai 1941 a rajeuni le système des commissions de réception, depuis longtemps utilisé pour les armées en temps de guerre, en étendant aux besoins du ravitaillement de la population civile la compétence des nouvelles commissions d'achat qui fonctionneront dans chaque canton.

Cet organe est chargé, sous l'autorité du directeur du ravitaillement

et sur sa demande, de réunir et de recevoir les fournitures provenant du canton, d'attester les droits des prestataires et de donner la destination prescrite aux approvisionnements reçus. En général, elles procèdent par voie d'achats amiables souvent payables au comptant suivant des tarifs arrêtés par l'Administration ; toutefois, dans les cas d'urgence ou lorsque l'insuffisance des livraisons amiables l'exige, les commissions de réception procèdent par voie de réquisition ou de saisie.

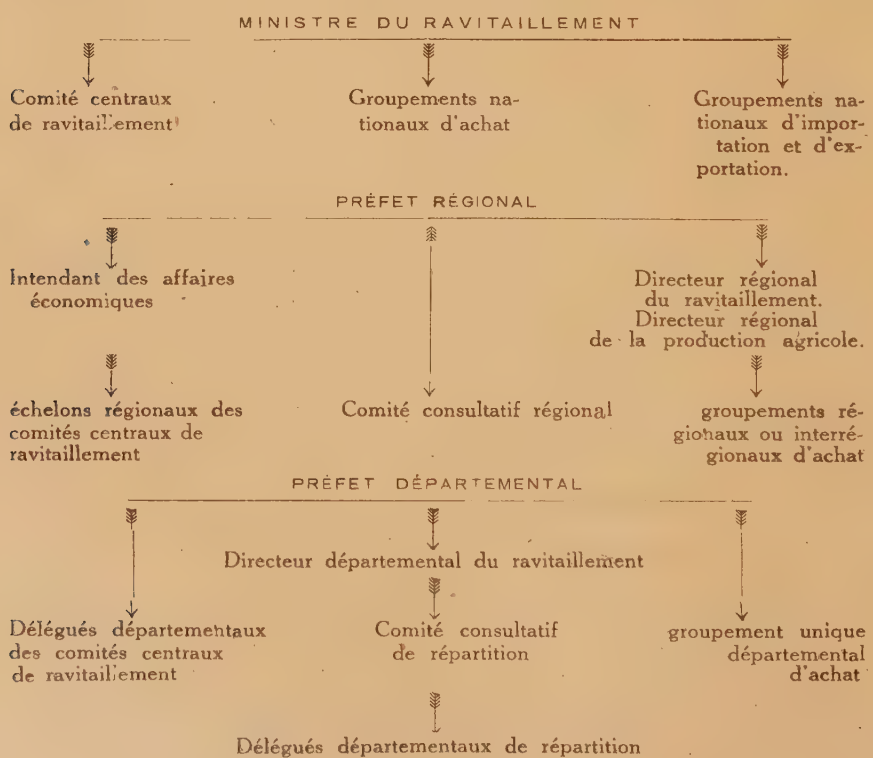
La commission est composée de professionnels : un président, deux membres titulaires : l'un agriculteur, l'autre négociant, deux suppléants choisis dans les mêmes catégories, un ou plusieurs experts, un secrétaire comptable, tous nommés par le Préfet (1).

4. Le rôle du Préfet.

L'autorité préfectorale est en principe, nous l'avons constaté à l'analyse des textes, la cheville ouvrière de l'organisation du ravitaillement local. Tous les mécanismes sont soumis à son impulsion, sa direction ou son contrôle ; la vigilance du Préfet vis-à-vis de l'administration économique est une obligation impérieuse dérivant de la responsabilité morale et politique qu'il assume, non pas tant peut-être à l'égard d'un gouvernement lointain et contesté, que d'une opinion extrêmement empressée à personnaliser les griefs.

---

(1) Le schéma organique simplifié de l'administration du ravitaillement est le suivant :



Bien qu'essentielle dans les textes, cette autorité ne dispose pourtant en fait que de moyens précaires ou partiels.

Le Préfet régional d'abord n'a qu'un rôle de principe ; sa seule activité pratique est de répartir entre les départements les contingents d'impositions à réaliser pour l'extérieur si la région est excédentaire ; de recevoir les contingents d'aide et de les partager si la région est déficitaire ; de suivre enfin les mouvements inter-départementaux de denrées. Hormis ces opérations, le Préfet régional n'exerce qu'une suprématie théorique sans application positive.

Le département, au contraire, est la cellule pratique d'exécution des plans de ravitaillement et le Préfet départemental y préside par toute une activité de décisions générales ou individuelles, d'impulsions, de sanctions, etc... ; le concours technique de nombreux agents lui est, nous l'avons vu, assuré : division économique de la préfecture — directeur du ravitaillement — directeur des services agricoles — directeur du contrôle économique — comité consultatif de répartition et répartiteurs spécialisés — commissions d'achat — chefs de districts cantonaux, etc...

Mais la complexité des tâches économiques et de leur réglementation, le manque d'expérience et de cohésion des agents spécialisés les assumant, l'influence dominante des professionnels ne laissent à l'initiative et au contrôle préfectoraux qu'un rôle fragmentaire et sporadique, malaisément accepté d'ailleurs. Le prononcé de sanctions administratives importantes, qui appartient au seul Préfet, est une des bonnes occasions pour lui de juger de l'activité déployée par les organismes du ravitaillement qui vivent normalement d'un mouvement autonome, connaissant seulement son autorité en cas de difficultés majeures ou d'erreurs à réparer.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a estimé pouvoir soumettre l'organisation professionnelle « à sa tutelle juridictionnelle de moralité et de légalité » (1) et, à cette occasion, affirme la supériorité du pouvoir préfectoral sur tous les organismes para-administratifs de ravitaillement dirigé : « Chef des services administratifs du département et responsable notamment du ravitaillement », le Préfet a qualité, nonobstant la compétence des organismes professionnels, pour prendre lui-même les décisions qu'il estime nécessaires, déclare la Haute-Assemblée : *Canton frères*, 30 avril 1943 et *Magnas*, 1er juin 1943 ; arrêts rapportés par Droit Social, mai 1944, p. 171.

Une autre décision est significative : les textes légaux d'organisation, confiant la direction de la profession aux autorités professionnelles, ne font pas obstacle au pouvoir que le Préfet tient du décret-loi du 9 septembre 1939 d'autoriser de nouvelles ouvertures de fonds de commerce. L'espèce était la suivante : dans l'industrie laitière un règlement professionnel pris en exécution de la loi du 27 juillet 1940 subordonnait la délivrance des cartes professionnelles à l'existence d'une activité correspondante en 1938 : interdiction avait donc été faite par un groupement laitier d'une installation nouvelle autorisée cependant par arrêté préfectoral ; le Conseil d'Etat a jugé que l'autorisation préfectorale emportait le droit d'exercer la profession en dépit des règlements professionnels contraires : C. E. 21 avril 1944, *Perrier*, rapporté au S. 1945-3-29 note de M. Joseph Delpech, — espèce analogue : tentative d'un groupement d'assu-

(1) Albert BRIMO ; note sous arrêt *Devouge* C.E. 28 mars 1945 au S. 1945-3, p. 45. — Voir aussi pour exemple de détournements de pouvoirs professionnels ; Cour Montpellier 22-6-1945, *Dubois c/ Canitrot*, rapporté par *Droit Social*, sept.-oct. 1945, note Brimo.

rer le monopole de fait d'une profession : C.E. 16 avril 1943, *syndicat des grossistes en œufs des Alpes-Maritimes*, Semaine juridique, 1943, n° 35, note Desmouliez.

Mais la barrière des principes juridiques et de décisions jurisprudentielles a posteriori était bien frêle pour empêcher les empiètements d'organismes impatients de souveraineté ; en pratique, la préservation de l'intérêt général et la coordination indispensable des services dépendirent de l'autorité personnelle dont en fait jouissait chaque préfet.

§ III. — La reprise en main par l'Etat après la Libération de l'appareil professionnel du ravitaillement et sa liquidation.

Trois ordonnances du 3 août 1944 (1) posent les bases de l'organisation du ravitaillement sur le plan local, après la Libération.

1. La dissolution progressive des organismes professionnels.

La première ordonnance relative à l'organisation du ravitaillement et de la production agricole laisse subsister, à titre transitoire, l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental résultant de l'acte-dit-loi du 23 octobre 1941 ; mais les articles 1 et 2 placent tous les organismes concourant au ravitaillement et l'ensemble de leurs personnels « sous l'autorité directe des services administratifs desquels ils dépendent » et qui exerceront seuls désormais tous les pouvoirs réglementaires. En réaction contre le corporatisme professionnel vichyssois, l'Etat entendait ainsi reprendre le contrôle absolu de l'action des groupements appelés à collaborer au service public de la collecte et de la répartition.

Mais le gouvernement poursuivait le dessein de dissoudre ces organismes : c'est ainsi que les comités centraux de ravitaillement bien que maintenus à titre transitoire par l'ordonnance du 3 août, seront les uns après les autres dissous en même temps que leurs délégations régionales et départementales (2).

Les groupements départementaux d'achat et de répartition s'interposant entre les distributeurs grossistes ou détaillants et les producteurs seront aussi liquidés dans le plus grand nombre de départements, bien que constituant des sociétés commerciales simplement soumises aux injonctions de l'administration.

La réforme des organes créés par l'acte-dit-loi du 23 octobre 1941 se poursuivra ainsi peu à peu par leur absorption ou leur dissolution ; il s'agissait, selon une formule du Ministre du ravitaillement dans une circulaire du 8 octobre 1944 « de transférer à l'administration les responsabilités des professionnels sans tenir à l'écart ces derniers dont les avis

---

(1) Publiées au *Recueil des textes applicables en vertu du rétablissement de la légalité républicaine*, p. 118, et au *J.O.R.F.*, n° 64, du 5 août 1944.

(2) Le *Journal Officiel* du 13 avril 1945 (p. 2.052), porte par exemple dissolution de 12 Comités centraux parmi les plus importants, notamment celui des pommes de terre et légumes secs et celui des fruits et légumes. Pour ces trois branches importantes de ravitaillement, le rattachement à l'Administration des attributions des comités centraux et de leurs échelons départementaux se fera par la création à la section technique de chaque direction départementale du ravitaillement d'une sous-section spéciale à chaque produit.

techniques doivent toujours être recueillis par la voix de leurs représentants les plus qualifiés choisis en raison de leur compétence et de leur sens de l'intérêt général. »

2. La participation consultative des consommateurs.

L'administration ne pouvait demeurer, en effet, sans liaison tant avec les intérêts professionnels qu'avec les consommateurs : la seconde ordonnance du 3 août 1944 organise donc, sous la forme d'une commission consultative départementale de ravitaillement, un mode original de participation des citoyens au service public du ravitaillement.

La législation de Vichy avait déjà soumis l'exécution de la répartition par les Préfets régionaux et départementaux au concours de « commissions consultatives régionales et départementales de répartition » (articles 9, 13, 14 de l'acte-dit-loi du 23 octobre 1941) dont les membres sont discrétionnairement choisis par l'administration. Les commissions organisées par la législation républicaine, bien que d'appellation semblable, comporteront une structure tout à fait différente prévue par l'arrêté du 13 novembre 1944, puis par un décret du 13 juillet 1945. La commission départementale consultative du ravitaillement se compose de 15 membres : 5 représentants de chacune des trois catégories : producteurs, consommateurs et organismes de collecte et de répartition ; ses membres sont nommés par le Préfet sur la proposition des associations syndicales ou professionnelles intéressées et élisent leur président. Le Préfet ou ses délégués, les chefs des services techniques intéressés, dont la présence est estimée nécessaire soit par le Préfet, soit par le président de la commission, assistent aux réunions.

La commission est obligatoirement consultée sur toutes les questions d'ordre général intéressant la collecte et la répartition et notamment sur l'établissement d'un inventaire des ressources, leur réévaluation périodique, sur la détermination des plans d'impositions, la fixation des prix à la production, les méthodes appliquées à la collecte des divers produits, les sanctions encourues par les contrevenants aux règles du ravitaillement.

La commission peut choisir, en outre, en exécution des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 30 juin 1945, des agents qui seront assermentés en vue de dresser des procès-verbaux.

La structure de cette commission appelle une curieuse remarque juridique ; elle rompt nettement avec les modes d'organisation habituels des commissions consultatives, normalement intégrées à l'administration, par leur présidence qui appartient au Préfet et par la présence à titre de membres, des chefs de service intéressés. La commission de l'arrêté du 3 juillet 1945 prend, elle, figure externe à l'administration et, bien que n'ayant qu'une compétence consultative, toujours obligatoire d'ailleurs, elle constitue une structure originale, jusque là sans précédent dans notre système administratif (1) ; en effet, si le Préfet en désigne les membres, il est tenu

(1) Depuis, « un conseil départemental de la viande » a été créé par un décret du 16 janvier 1947 (J.O. 17 janvier, p. 834), composé aussi d'une manière tripartite (producteurs-professionnels-consommateurs) auprès duquel le Préfet « exerce les fonctions de commissaire du gouvernement » ; sa compétence principale est d'évaluer les ressources et de suivre l'évolution du marché ; ce conseil est évidemment strictement professionnel, alors que la commission consultative est de compétence générale. Ces institutions relèvent des méthodes d'administration collégiale, à un moment fort répandues.

de suivre les propositions des organes syndicaux ou professionnels intéressés ; mais surtout le président est élu et les fonctionnaires, même le Préfet, ne sont admis que si cela est jugé utile et à titre consultatif.

Une conséquence pratique inattendue de cette structure originale est celle que révèle une instruction du ministre du ravitaillement du 8 novembre 1945 ; se transformant en une sorte de petit parlement alimentaire local, certaines commissions consultatives départementales avaient admis à assister à leurs délibérations des délégations de ménagères qui leur présentaient des doléances. Le ministre estime indispensable de rappeler que la composition de ces organes est limitativement déterminée par l'arrêté du 3 juillet qui ne prévoit l'admission à leurs délibérations d'aucune personne étrangère en dehors des fonctionnaires dont la présence est estimée indispensable.

En fait, dès la fin de 1945, ces commissions seront partout tombées en désuétude.

3. La collecte :

La troisième ordonnance du 3 août « relative à la mobilisation, à la vente et à la circulation des denrées agricoles », se substitue, sans encore en modifier profondément l'agencement, à l'acte-dit-loi du 20 février 1942. La répartition des impositions sur les plans national, régional et départemental, reste sensiblement la même ; le commissaire de la République et le Préfet, avec le concours de commissions composées de fonctionnaires et des représentants du syndicalisme agricole reconstitué, sont chargés de l'application aux producteurs et du recouvrement des impositions ; un échelon cantonal de répartition est créé, tandis qu'au stade communal il appartient au maire, assisté du comité communal de la production agricole de déterminer les obligations individuelles de chaque producteur. Favorisant les cultivateurs qui auraient observé leurs obligations, l'article 7 stipule qu'ils pourront disposer librement de la totalité de leurs excédents de récoltes, alors que la législation de 1942 ne le leur permettait qu'à la condition de verser encore à la collecte la moitié du supplément disponible.

4. Le résidu des services du ravitaillement.

De 1946 à 1949, le fonctionnement des services du ravitaillement sur le plan local s'est de plus en plus simplifié avec la disparition de la presque totalité des organismes professionnels et le retour progressif à la liberté du plus grand nombre des denrées (fruits et légumes, œufs, volailles, vins, etc...)

Les directions départementales du ravitaillement ont vu leurs effectifs s'amenuiser de jour en jour ; les suppressions d'emplois les ont très fortement atteintes. Les chefs de districts du ravitaillement qui, dans chaque canton, surveillaient les diverses opérations de recensement et de collecte ont disparu au début de 1946, remplacés presque unité pour unité par des « contrôleurs des centres d'abatage. » Mais ces derniers agents ont été à leur tour supprimés le 1er juillet 1947 ; ainsi, la direction départementale du ravitaillement était-elle privée de toute représentation ou attache sur le territoire soumis à son action. Autant dire que son efficacité était désormais inexistante, ne consistant guère plus qu'en des tâches purement bureaucratiques (comptage de tickets, émissions de bons, répartition de contingents, d'épicerie principalement).

Mais la résistance à la disparition des organes extérieurs du minis-

tère du ravitaillement est jusqu'à aujourd'hui remarquable. Les directions, devenues en 1948 interdépartementales, ont gardé longtemps encore un échelon départemental ; elles subsistent paradoxalement à l'heure actuelle bien que quatre produits soient seuls encore rationnés : sucre, café, huile, riz. Cependant le rattachement à la division économique de la préfecture de ce qui reste des tâches du ravitaillement est réclamé depuis longtemps ; cette fusion serait la solution d'économie et de simplicité (1).

Deux produits continuent à connaître un régime spécial :

a) Les produits laitiers :

Dissous après la Libération, les comités de gestion laitiers de 1940, ont été remplacés (Ordonnances des 17 juillet 1945 et 13 avril 1946) par un « service provisoire de l'économie laitière » qui organise le recensement du cheptel laitier, le ramassage des produits destinés soit à l'alimentation directe des catégories de consommateurs bénéficiaires de lait, soit à la fabrication des beurres et fromages.

Le service du lait n'a plus aucun caractère professionnel ; il fonction-d'une manière purement administrative, sous l'autorité du directeur du ravitaillement.

Ce système a duré jusqu'en avril 1949, époque à laquelle la vente libre des produits laitiers a été décidée (sous réserve de l'intervention de dispositions préfectorales ou municipales afin d'assurer une priorité de vente aux personnes dont le lait est l'aliment essentiel).

Cependant, les prix moyens à la production du lait restent fixés par le ministre, les Préfets possédant délégation pour fixer les prix d'hiver et d'été selon instructions ministérielles (décret du 10 sept. 1949).

Les Préfets sont aussi chargés de déterminer les prix limites de vente en gros ou détail du lait entier et des produits laitiers.

Enfin, ultime vestige de la collecte, les « zones de ramassage » des industriels ou coopératives laitières sont maintenues.

b) Le blé : « L'office national interprofessionnel des céréales », créé depuis 1936, poursuit une carrière à transformations mais ininterrompue (réorganisée par une ordonnance du 21 décembre 1944) ; dans le département, l'évaluation de la récolte, sur la base des déclarations d'emblavures, est faite par « le comité départemental des céréales » avec le concours de la direction des services agricoles. Le délégué départemental de l'O. N. I. C. gère les ressources, enregistre les livraisons aux coopératives ou aux négociants agréés, fait procéder aux expéditions sur l'extérieur ou reçoit les arrivages en cas de déficit, surveille la mouture et attribue la farine aux boulangeries selon le plan de répartition.

Ce délégué est indépendant du directeur du ravitaillement et ne relève que de son administration centrale et aussi du Préfet, bien que le caractère professionnel de l'Office l'ait souvent incité à éluder ce dernier contrôle ; cependant, quand le problème du blé a présenté une acuité redou-

(1) Cependant, un décret du 2 novembre 1949 charge le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil de procéder avant le 31 décembre 1939 à la liquidation définitive de tous les services du ravitaillement (en province : 24 directions interdépartementales).

Le décret du 30 novembre 1949 réalise pour le 1er janvier 1950 cette décision, en supprimant le haut-commissariat (249 emplois) et les services extérieurs (3132 emplois).

table, les délégués départementaux de l'O. N. I. C. ont tenu un contact étroit avec le Préfet auquel incombe seul, en définitive, la responsabilité de l'approvisionnement en blé de son département.

§ IV. — Les vicissitudes de la collecte et le démantèlement progressif de l'appareil d'administration économique.

1. Les conditions d'une collecte efficace.

Un système efficace de ravitaillement exige le fonctionnement, de la production à la consommation, d'un circuit des produits sans fissures ; le contrôle sérieux des ressources est la base de son succès.

Or, le secteur économique agricole est en France substantiellement rebelle à cette organisation ; en effet, en raison de l'infini morcellement de la propriété rurale (1), des méthodes de polyculture, de la liberté traditionnelle à laquelle est attaché le monde paysan, un contrôle des ressources et une collecte sans défaut ont été tâches particulièrement malaisées.

L'armature législative nécessaire ne manquait cependant pas ; l'activité professionnelle du cultivateur était depuis longtemps, soumise aux déclarations périodiques obligatoires. Dans chaque mairie doivent être tenus les « registres de culture » (décret du 1er juillet 1852 modifié par la loi du 12 juin 1925) ; une commission municipale enregistre et contrôle les déclarations d'ensemencement, de rendement, ou de cheptel des cultivateurs et remplit les questionnaires de la statistique agricole ; la loi du 3 octobre 1941, si elle maintient le principe qu'aucune déclaration individuelle ne peut être exigée des chefs d'exploitations agricoles et forestières en dehors des deux enquêtes traditionnelles des mois de mai et de novembre, autorise le ministre de l'agriculture à ordonner à tout moment l'ouverture d'enquêtes ; tous les produits, les uns après les autres, ont été alors soumis à des déclarations obligatoires d'ensemencement, de récolte ou de détention, les fausses déclarations rendues passibles de sanctions administratives (2).

C'est sur la base des déclarations ainsi formulées par les cultivateurs, sujettes aux vérifications de la direction des services agricoles, des agents du ravitaillement général et du contrôle économique, que sont arrêtées les évaluations départementales des ressources le plus souvent sur l'avis de commissions composées de professionnels et de fonctionnaires (en matière de blé par exemple et de viande), évaluations à partir desquelles sont calculées à l'échelon national les impositions régionales. Mais la portée de ces travaux est entièrement subordonnée à la véracité des déclarations des cultivateurs et à la vigilance des contrôles opérés (3).

---

(1) 3.968.000 exploitants agricoles à l'enquête de 1929 ; cité par CERCLIER : *La statistique en agriculture* : *Le Monde*, 5-6 janvier 1947.

M. Gaëtan Pirou cite les chiffres ci-après (statistiques de 1931) — entreprises occupant moins de six salariés : 98 % ; n'occupant aucun salarié étranger à la famille : 53 %.

Importance des exploitations supérieures à 100 hectares : 25 % (extrait de *Economie libérale, économie dirigée*, tome II, Sedes, 1947).

(2) En matière de bétail, par exemple, la loi du 27 septembre 1941, modifiée par la loi du 16 février 1943 dispose que toute dissimulation, défaut de déclaration ou déclaration inexacte, fera l'objet à l'encontre du chef de l'exploitation, d'une sanction qui sera, soit le paiement d'une amende au moins égale à la valeur des animaux non déclarés, soit leur confiscation ou les deux sanctions cumulées.

(3) Il est banal de constater que la statistique agricole française laisse très grave-

En fait, ce système a très incomplètement fonctionné pendant toute la durée du régime de Vichy, les dispositions légales étant mollement appliquées et les dissimulations rendues nécessaires afin de contrarier une collecte destinée en partie aux besoins de l'armée d'occupation.

Malgré l'espérance générale, la Libération ne put s'accompagner de la suppression de la collecte, mais l'activité du nouveau syndicalisme paysan allait rapidement faire échouer le maintien des impositions. Déjà, la « corporation paysanne » organisme étroitement dépendant du gouvernement de Vichy, avait parfois favorisé la résistance à la collecte, en expliquant les moins-values de livraison, en excusant la dissimulation, en minorant les évaluations.

Après la Libération, la puissance instantanée de l'organisation syndicale unique, la C.G.A., donne au monde paysan une arme puissante pour échapper à ses obligations administratives ; très rapidement les mots d'ordre de refus de déclarations, parfois de livraisons, seront généralement appliqués au point que peu à peu le Gouvernement devra renoncer, pour des raisons inéluctables d'atmosphère politique, au maintien des méthodes autoritaires. Même en matière de blé où le fonctionnement déjà ancien de l'office des céréales avait habitué le paysan à une organisation, l'évaluation de la récolte est affectée d'une très grande incertitude par les inexactitudes de déclarations d'emblavements ou de battages (1).

Le succès des collectes dépend donc surtout de la bonne volonté des producteurs ; l'application de sanctions, sporadiques et parfois fantaisistes (faute de statistiques et d'enquêtes sérieuses), est inefficace. La propagande et la persuasion ont été les meilleures armes des autorités chargées de la réalisation des ressources (2).

Quant au Gouvernement, il conservait théoriquement le choix entre deux solutions ; l'une de reprise énergique d'un dirigisme intégral avec tous les risques d'ordre politique qu'un pareil parti comportait, l'autre d'une restitution totale de la liberté économique au monde agricole, malgré la pénurie, avec tous les dangers d'iniquité sociale par la hausse des prix et le ravitaillement « censitaire » qui en résulteraient. Le choix ne fut jamais fait entre ces deux solutions et des mesures tantôt de desserrement des contraintes économiques, tantôt de reprise des abandons consentis, se sont succédées sans qu'une politique économique d'ensemble soit jamais définie et observée avec fermeté.

---

ment à désirer ; le système des grandes enquêtes espacées (en dernier lieu 1929) où des déclarations bi-annuelles de printemps et d'automne, peuvent satisfaire un régime de liberté économique. La déclaration individuelle qu'exige un régime de mobilisation est affectée elle-même d'un coefficient important d'approximation résultant, en dehors de la réticence naturelle du cultivateur, de son ignorance fréquente sur le rendement exact de sa propriété.

(1) La déclaration de battage fut même supprimée en 1945, non par une décision du gouvernement mais par le succès de fait d'une campagne de refus concertés ; elle a été rétablie par arrêté ministériel pour la campagne 1947 ; son rendement est inégal en raison d'abord des connivences qui peuvent s'établir entre le batteur et ses clients et aussi du nombre considérable de petits entrepreneurs de battage difficiles à surveiller.

(2) Pour la dramatique campagne 1947, les procédés d'évaluation de la récolte du blé n'ont pas été de valeur supérieure à celles des années précédentes ; le gouvernement a fait appel à la discipline collective des producteurs sous l'égide de leurs maires ; création dans chaque commune d'un « comité communal de collecte » chargé de promouvoir et d'enregistrer les livraisons ; il donne pleins pouvoirs aux préfets pour la direction de la collecte par une exceptionnelle délégation d'autorité. (Décret du 2 sept. 1947, J. O., 4 septembre, p. 2793).

Cette option demeura possible jusqu'en fin de 1947 ; mais en deux ans, la liberté économique vient de gagner définitivement la partie.

II. Un exemple concret de démantèlement d'un secteur organisé : le marché de la viande de 1940 à 1949.

L'institution, fin 1940, des mesures de rationnement de la viande de boucherie, s'accompagne de la mise en place d'un appareil administratif destiné à assurer un contrôle absolu dans le déroulement des opérations de collecte, de commercialisation et de répartition de cette denrée.

1°) *Description de l'appareil :*

« Le comité national interprofessionnel des viandes » est chargé par la loi du 27 septembre 1941 de l'ensemble des opérations intéressant le bétail de boucherie sous le contrôle des autorités administratives ministérielles et locales.

A la base, les déclarations de cheptel exigées des cultivateurs, renouvelées fréquemment et contrôlées, fournissent à la commission départementale d'évaluations les moyens d'estimer les ressources en bétail de boucherie, à partir desquelles une commission nationale établit et propose au ministre un plan général d'impositions. Dans un département déterminé, les ressources commercialisables supposées sont partagées en deux parts, l'une destinée à satisfaire des impositions pour les besoins d'autres départements, l'autre destinée à assurer la consommation locale.

Le bétail de boucherie (1) dont chaque commission cantonale de réception doit assurer la réalisation hebdomadaire est reçu, soit à l'amiable, soit par voie de réquisition ; l'appréciation des bêtes est faite par des experts sur la base de tarifs ministériels valables pour tout le territoire. Nous savons aussi comment à partir des impositions nationales sont déterminées par répercussions descendantes, les impositions individuelles appliquées, soit en tête de bétail, soit mieux encore en poids annuel à fournir.

Les abatages, sous réserve des dispositions particulières concernant l'abatage familial, ne peuvent avoir lieu que dans les centres officiels d'abatage désignés par arrêté préfectoral pour chaque département.

Les bouchers reçoivent le bétail réceptionné par les commissions, d'un organisme départemental à forme de société anonyme dit « Groupement départemental d'achat et de répartition des viandes (G.A.R.V.) », agissant sous la surveillance du directeur du ravitaillement, commissaire du gouvernement auprès de lui ; ce groupement est chargé des opérations financières intéressant les achats de bétail ; les bouchers, transformés en agents de répartition administrative, reçoivent les quantités de viandes abattues correspondant aux inscriptions obligatoires de clientèle dont ils justifient et les distribuent à des prix taxés tenant compte d'une marge bénéficiaire normale.

Ce mécanisme théoriquement complet doit, en principe, assurer une répartition régulière et correcte entre les consommateurs. Il a fonctionné en fait de 1941 à septembre 1945 ; pendant cette longue période, les centres urbains ont reçu généralement d'une manière régulière une ration,

(1) L'organisation n'a sérieusement enserré que le cheptel bovin ; pour les porcs et les ovins, un large marché noir s'instaurait que la réglementation encourageait d'ailleurs pour les porcs : taxation basse des porcs de charcuterie au regard des hauts prix libres de porcelets ; d'autre part, les ovins sont de transport clandestin et les porcins de conservation, faciles.

très faible certes, et cela en dépit des très importants prélèvements que l'armée d'occupation exerçait sur les tonnages de viande collectée.

Cependant, le système instauré était loin de constituer un circuit complet et fermé. En effet, si le marché du bétail de boucherie était réglementé strictement, les marchés parallèles et facilement communicants des bestiaux de travail, de lactation et d'élevage étaient demeurés libres ; de là, entre les prix de réquisition du bétail de boucherie et les prix libres des autres catégories de bêtes, des différences extrêmement importantes ; elles étaient pour les cultivateurs une cause légitime d'hostilité à ces réquisitions qui les empêchaient de procéder à une reconstitution sans pertes de leur cheptel.

D'autre part, le fonctionnement technique et financier des commissions d'achat et des groupements départementaux des viandes fut loin d'être exempt des reproches qui sont, d'ailleurs, communs à la gestion de tous les organismes para-administratifs d'économie dirigée.

Le rapport de la Cour des comptes pour les années 1940 à 1945 (1) applique de sévères observations au fonctionnement des commissions d'achat : surclassement des animaux et rectification en diminution au moment de la prise en charge par le groupement départemental, la différence entre les deux prix restant à la charge du compte spécial — insuffisance du contrôle sanitaire des viandes, les commissions d'achat ne s'en préoccupant que rarement, etc...

En dépit de ces insuffisances et de ces imperfections, il est cependant dans l'ensemble permis de conclure que le système administratif d'approvisionnement en viandes demeure une des rares réussites, toute relative d'ailleurs, de l'économie distributive de pénurie (2).

2°) *Le démantèlement de l'appareil :*

A) LA SUPPRESSION DU CONTROLE DES RESSOURCES ET DE LEUR MOBILISATION :

Après la Libération, le système continua à fonctionner de la manière habituelle dans les premiers mois de 1945 malgré l'impopularité croissante qu'il essuyait de la part des paysans et des bouchers impatients de recouvrer leur liberté.

Bien que maintenues, les impositions de cheptel furent rendues dès le début de 1945 et surtout après la cessation des hostilités, pratiquement très difficiles par les inexactitudes aggravées des déclarations, comme par les protestations justifiées des cultivateurs contre la stagnation des prix de réquisition du bétail de boucherie, à peu près invariés ou presque depuis des années ; les disparités des prix étaient telles que couramment des prestataires se procuraient à vil prix de très mauvaises bêtes pour leurs livraisons au ravitaillement général.

Cependant, au printemps 1945, le gouvernement décide d'augmenter substantiellement les cours de réquisitions. Mais au mois de septembre, par un renversement fondamental de sa politique économique, il restitue brusquement au marché de la viande un régime de semi-liberté.

En effet, l'ordonnance du 12 septembre 1945 supprime le fonctionne-

(1) J.O. annexe 16 février 1947, p. 33.

(2) M. Max Cluseau arrive à cette même conclusion après une étude des conditions d'introduction du système sur le marché toulousain de la viande en 1941 : Cf. *Taxation, rationnement et science économique*, Paris, Médicis, 1943, première partie, chap. 2.

ment des commissions d'achat de bestiaux de boucherie qui, jusque-là, avaient le monopole exclusif de l'achat d'animaux destinés au ravitaillement général ; la liberté de transactions sur le bétail vivant est rétablie ; seuls sont maintenus le rationnement, le contrôle des abatages et une taxation de la vente de la viande au détail. Cette solution aurait été théoriquement satisfaisante si les prix sur pied des animaux s'étaient déterminés sur les marchés redevenus libres en considération des prix de vente au détail. Mais la pénurie persistant, la concurrence effrénée des acheteurs et l'exigence des producteurs provoquèrent immédiatement une augmentation extrêmement forte des prix à la production ; le rationnement, enfin, tombait peu à peu en désuétude.

B) LA SUCCESSION EMPIRIQUE DES MESURES DE SEMI-DIRIGISME :

Afin de limiter la hausse du bétail consécutive à la décision de septembre 1945 et d'assurer le ravitaillement des grands centres compromis par le hiatus toujours plus grand entre les prix réels de production sur les marchés et les taxes de détail, un certain nombre de mesures ont été alors accumulées sans ordre par le gouvernement et le législateur lui-même de 1946 à 1949.

Nous les rappelerons par ordre chronologique :

a) Les achats prioritaires d'abord, méthode définie par la loi du 4 octobre 1946 (infra chap. II) ; mais « les cours constatés » par décision gouvernementale pour le bétail sur pied et qui auraient dû être respectés sur les marchés à partir de septembre 1946, furent d'entrée largement dépassés, stationnèrent quelques semaines seulement à l'occasion de « l'expérience Blum » de baisse générale des prix, et reprirent leur marche ascendante atteignant, en l'espace de moins d'un an, à peu près le double des cours constatés à l'automne 1946 ; les achats prioritaires pratiqués d'une manière accidentelle n'ont pas eu le pouvoir d'empêcher cette flambée.

b) Le législateur s'est avisé alors de limiter le nombre des acheteurs de bestiaux qui s'était considérablement augmenté depuis 1945 et dont la concurrence était évidemment un facteur d'accroissement des prix.

Une loi du 9 avril 1947 a donc prescrit la délivrance par le Préfet d'une nouvelle carte d'acheteur pour les professionnels du bétail et de la viande ; le nombre total des cartes qui seront attribuées ne pourra pas dépasser, pour chaque catégorie de professionnels, celui des inscrits au registre du commerce le 2 septembre 1939 ; enfin, aucune création nouvelle de commerce de bétail ne pourra être effectuée.

Cette mesure est extrêmement énergique et les révisions auxquelles elle a donné lieu dans tous les départements ont certainement éliminé des marchés un très grand nombre d'acheteurs que les circonstances de guerre y avaient installés (1).

---

(1) Dans le département des Hautes-Pyrénées, les résultats des retraits de cartes ont été les suivants :

	Avant le 10-7-1947	*Après la révision*
Bouchers	345	240
Charcutiers	113	50
Marchands de bestiaux	205	90
Marchands de porcs	67	50

La mise en application du régime nouveau des cartes d'acheteurs qui, d'une manière générale s'est faite au 15 juillet 1947, ne semble pas cependant avoir non plus influé sensiblement sur les cours ; ceux-ci, en effet, ont encore monté au cours de l'été malgré une abondance saisonnière relative du bétail.

c) Suprême mesure législative, la loi n° 47.1625 du 29 août 1947 visant à la réalisation d'un plan de congélation de la viande : le Gouvernement a imaginé de faire constituer, pour régulariser les cours, des stocks de viande congelée conservés dans des entrepôts frigorifiques mis à la disposition de l'Etat par conventions avec leurs propriétaires. Ces réserves seront offertes à la consommation en cas d'insuffisance d'approvisionnement en viande fraîche ou de hausse injustifiée des prix sur pied.

Pour la réalisation des fournitures nécessaires à l'exécution du plan, la loi prévoit l'intervention des groupements professionnels, soumis au contrôle étroit d'un commissaire du gouvernement, passant des conventions avec l'Etat, et procédant par voie amiable ; mais, au cas d'insuffisance des achats, le complément des quantités de bétail nécessaires sera procuré par des achats prioritaires effectués par les Préfets (1).

Le ravitaillement en viande des grands centres urbains jusqu'au 30 juin 1948 a fait aussi l'objet de dispositions exceptionnelles ; certains producteurs importants pourront, décide l'article 6, être contraints de souscrire des engagements de livraisons proportionnelles à l'importance de leur production (2). Si ces engagements ne sont pas observés, la réquisition pure et simple du bétail pourra être appliquée (article 8, alinéa 3).

d) Franchissant un nouveau pas dans la voie de la liberté, un décret du 30 août 1947 donne aux préfets une délégation essentielle de compétence : ils fixeront, par arrêtés susceptibles de modifications dans le temps, les prix limites du bétail de boucherie et de charcuterie pour le cas d'achats prioritaires au stade commercial ; ils fixeront dans les mêmes formes les prix limites de vente au détail des viandes de boucherie et de charcuterie, compte tenu des cours à la production pratiqués dans leur département.

Ainsi, la taxation du bétail sur pied et des viandes perd le caractère de mesure nationale qu'elle avait depuis 1941 ; une meilleure adaptation aux conditions de la production locale est recherchée. Mais, sans contrôle des ressources, les Préfets n'ont guère les moyens d'agir autrement qu'en enregistrant les fluctuations des marchés dont l'abondance et l'assainissement commercial récent devraient être de bons régulateurs.

e) Cette liberté préfectorale aboutit, à l'expérience, à de telles variations de prix entre départements préjudiciables surtout à l'approvisionnement des grands centres, qu'une décision interministérielle du 5 mai 1948 dut rétablir une sorte de barème national en fixant les limites entre lesquelles les Préfets devront fixer les cours d'acquisition prioritaire du bétail sur pied ainsi que les prix de détail de la viande.

Par arrêté du 4 octobre 1948 d'autre part, un plan de rattachement

---

(1) Un décret du 9 septembre 1947, définit les conditions d'application de la loi du 29 août et notamment le fonctionnement et le financement des sociétés professionnelles.

(2) Sont obligés aux contrats de fournitures : les engraisseurs à l'auge ; les éleveurs exploitants plus de 5 ha de prairies artificielles.

des centres déficitaires aux départements de production était publié, les expéditions selon ce plan étant rendues obligatoires dans les limites des contingents imposés ; les départements non désignés comme marchés essentiels ne peuvent d'autre part expédier leur bétail ques sur des marchés de grandes villes désignées ou sur les départements limitrophes.

Parachevant cette reprise en mains gouvernementale des prix, dès octobre 1948 des arrêtés ministériels successifs, en dernier lieu en janvier et mars 1949, ont à nouveau fixé les prix limites de vente à la production des viandes de bœuf et de veau et les prix de vente au détail des viandes de bœuf, de veau et de porc. Seuls les prix des viandes d'ovins et caprins demeurent libres à tous les stades (1).

Ces mesures ont coïncidé avec une baisse assez sensible du prix du bétail résultant de l'abondance des marchés comme de la restriction du pouvoir d'achat ; il serait téméraire de penser qu'elles y ont contribué ; il y aurait seulement mérite pour elles à les enregistrer exactement et rapidement.

Telles sont les mesures contradictoires accumulées depuis quatre ans concernant le problème de la viande. Elles pèchent toutes par un défaut commun : elles se sont appliquées à une ressource dont on ne possédait plus un recensement sérieux ; on sait seulement qu'en quantité et même en poids, elle est à peu près équivalente à celle d'avant-guerre mais, à défaut de déclaration obligatoire et sérieusement contrôlée, l'état exact du cheptel et sa répartition par exploitation étaient inconnus.

Pourtant, le problème de la viande a été, après celui du blé, le plus important de l'actualité économique puisque le prix du bétail sur pied fut parmi les prix directeurs agricoles celui qui a entraîné, depuis 1945, le mouvement généralisé de hausse.

III. L'improvisation des méthodes et du personnel.

La renonciation délibérée ou imposée par les circonstances politiques aux méthodes autoritaires d'imposition et de collecte, est incontestablement à l'origine des difficultés rencontrées par l'administration du ravitaillement pendant les trois années qui ont suivi la Libération.

La solution libérale, tant que subsiste la pénurie est profondément injuste au point de vue social ; la démonstration en a été donnée lorsque, au début de 1945, la liberté des prix a été rendue aux fruits et légumes qui ont enregistré, malgré l'abondance, des hausses immédiates ; depuis lors pour ces denrées, le mouvement de hausse a été constant, enregistrant à peine les fluctuations saisonnières (2).

Le gouvernement, se bornant souvent à des demi-mesures (taxation au détail et liberté sur pied pour la viande) ou à des improvisations prématurées (suppression de la carte de pain à l'automne 1945), la lourde application du ravitaillement a été la plupart du temps laissée aux initiatives des administrateurs locaux : Commissaires de la République, Préfets et Maires.

---

(1) Reprenant la politique de libération des prix, des arrêtés ministériels du 17 décembre 1949 rendent libres les prix de production du veau, les prix de détail : des viandes de porc et des salaisons, des viandes de veau (sauf morceaux inférieurs). Restent taxés les prix du bœuf à la production et au détail (sauf morceaux supérieurs).

(2) En 1948, seule la très grande abondance de production a amené une baisse sensible et durable des prix des légumes, mais la sécheresse de 1949 a entraîné de nouvelles hausses.

Nous avons jusqu'ici incriminé les résistances opposées par la classe paysanne. Mais les prétextes n'ont pas manqué à cette rebellion car la mauvaise organisation de l'appareil d'administration économique était égale au défaut de conception d'ensemble et a contribué grandement à l'état d'esprit hostile au dirigisme.

Tout au long de l'expérience, en effet, les cultivateurs se sont plaints de la fantaisie avec laquelle étaient prononcées les impositions le plus souvent exagérément lourdes en vertu du principe pratiqué systématiquement par les services ministériels eux-mêmes qu'il est nécessaire de demander beaucoup plus que le résultat recherché. Les taxes agricoles trop basses et maintenues pendant toute l'occupation sous le contrôle de l'armée allemande (1) décourageaient le paysan de livrer ses produits pendant que le marché noir lui offrait l'appât de ses hauts gains.

Enfin, les services chargés de l'organisation du ravitaillement étaient une lourde armature hâtivement constituée d'agents sans compétence spéciale et le goût paysan de l'économie s'est insurgé devant le pullulement d'organismes toujours nouveaux, spécialisés dans des tâches étroites, s'ignorant le plus souvent, se combattant parfois, persuadés de ne dépendre en raison de leur caractère professionnel, que des administrations centrales, et entre lesquels les autorités locales traditionnelles, préfets et maires, ne pouvaient exercer qu'un insuffisant ou impuissant arbitrage.

Très vite, ce nouveau personnel improvisé — direction départementale du ravitaillement avec ses chefs de district et au début ses contrôleurs mobiles, délégation de l'O. N. I. C., groupement des farines, des viandes, du lait, délégations des divers comités centraux de ravitaillement, délégation de la répartition, G.I.R.P.I.A., etc., — devint impopulaire parmi les producteurs.

Dans son rapport de 1946, la Cour des Comptes critique sévèrement la gestion de ces administrations dotées de moyens matériels puissants, d'un personnel parfois pléthorique et recruté, en dehors des garanties habituelles, de concours ou de titres (2).

Le rapport officiel sur « le coût et le rendement des services publics » relève un exemple typique d'organisation défectueuse entraînant de graves répercussions : le bureau départemental des farines vérifie par sondages les « enveloppes de tickets » remises par les boulangers (3) le rapport esti-

(1) Pendant l'occupation, une part importante du produit des impositions bénéficiait à l'armée allemande et il était naturel que, par un souci de défense française, les cultivateurs aient cherché à se dérober à la collecte officielle. Cette préoccupation disparaissait d'une manière absolue lorsque la libération du territoire ne donnait plus à la collecte que le seul but de ravitailler la population française. Le rapport précité de la cour des comptes fournit l'évaluation approximative suivante des prélèvements allemands en 1944 : blé : 8 millions de quintaux ; vin : 3 millions d'hectolitres ; viandes 270.000 tonnes. Il faut aussi tenir compte de la distraction des circuits normaux de ravitaillement entraînée, pour une importante quantité de produits, par la réquisition de propriétés agricoles exploitées directement par l'occupant. Cantonnée à 4 départements (Ardennes, Aisne, Meuse, Meurthe-et-Moselle), la société allemande « Ostland » puis « W. O. L. », exploitait dans les Ardennes, secteur de sa plus forte implantation, 120.000 hectares de terre.

(2) Au début, les directeurs départementaux du ravitaillement étaient des intendants militaires ; mais, dès 1941, la doctrine du ministère du ravitaillement fut de « civiliser » ses services extérieurs et d'assurer librement et largement dans le secteur privé le recrutement de ses directeurs et de leurs collaborateurs principaux.

(3) Extrait de la brochure *La répartition*, n° 690 de la documentation française, p. 29.

me aux environs de 10 % les manquants de tickets qui ont été généralement tolérés, soit un ordre de grandeur de 5 millions de quintaux de blé par an. Un pareil travail exige, outre une honnêteté absolue, une application sans défaillance ; or, depuis 1941, c'est un personnel nouveau, le plus souvent très jeune, sous la direction de chefs recrutés au hasard qui l'a assuré.

Une solution plus opportune eût consisté, dès l'origine, à ne pas créer pour l'organisation du dirigisme agricole et de la répartition alimentaire, ces services spécialisés, mais à intégrer les activités nouvelles dans les cadres variés des divisions de préfecture, avec le concours des directions des services agricoles, organismes éprouvés et appréciés du monde paysan. Assurée par des fonctionnaires expérimentés, placée sous l'autorité directe des Préfets, l'exécution des nouvelles tâches eût certainement gagné en application et en compétence.

Le recrutement d'un personnel improvisé et la création de toutes pièces de services nouveaux semble avoir cependant eu de sérieuses raisons de circonstances générales : d'abord trouver un réemploi à de nombreuses personnes que le ralentissement de l'activité économique (représentants de commerce — agents de maîtrise — techniciens — commerçants — professions libérales) ou la démobilisation massive qui suivit l'armistice (officiers et sous-officiers de carrière) privaient brutalement d'occupation et le souci certain encore (au moins au début du régime de Vichy) de ne pas créer une catégorie d'oisifs ou d'insuffisamment occupés, mécontents et à la merci des réquisitions de l'occupant ; la croyance ensuite au caractère temporaire des tâches d'économie de pénurie et la connaissance de leur impopularité : il était alors opportun de les confier à des services provisoires et distincts des organes normaux de l'administration ancienne ainsi exemptée ou tenue à l'écart le plus possible, afin de préserver son crédit pour l'avenir. Cette préoccupation apparaît nettement non pas tant à l'égard des préfectures qui furent mises largement à contribution, mais par exemple au bénéfice des directions des services agricoles qui furent cantonnées dans un rôle d'évaluation et de recensement ; des conservations des eaux et forêts qui demeurèrent à l'écart des tâches d'exploitation forestière intensive exigée par l'occupant.

SECTION II

L'Administration locale et l'œuvre « d'organisation professionnelle » et de « répartition ».

La direction de l'économie industrielle et commerciale assignait à l'autorité étatique deux catégories de tâches : « l'organisation » des entreprises afin d'orienter l'activité des professions dans le sens conforme aux besoins, — la « répartition » des ressources, d'abord des matières premières entre les entreprises selon les exigences d'un programme de production, ensuite des produits indispensables aux consommateurs dans les limites d'un plan de rationnement.

Aussi longtemps que dure la pénurie, cette œuvre s'impose à la puissance publique ; elle sera le lot aussi bien du régime de Vichy que du régime républicain restauré. Mais manifestant dans ce domaine aussi les conséquences de leurs principes antinomiques, les deux régimes politiques ont traité différemment le problème du dirigisme professionnel. De

1940 à la Libération, l'économie française fut dominée par une organisation presque exclusivement professionnelle et technique ; le gouvernement républicain, avant de faire confiance à un retour progressif de la liberté économique, tenta d'assujettir l'indépendance professionnelle à une tutelle étroite de l'Etat gardien des intérêts généraux.

De quelle manière les organes locaux de l'administration générale ont-ils été associés aux missions d'organisation et de répartition ? C'est le problème particulier que nous traitons ci-après.

§ I. — L'agencement unitaire et professionnel de l'« organisation » économique.

I. Caractéristiques essentielles du comité d'organisation.

Chacune des branches d'activité industrielle et commerciale est, en vertu de la loi du 16 août 1940, dirigée par un comité d'organisation qui assume les missions principales suivantes : recensement des entreprises, de leurs moyens de production, de leur main-d'œuvre, de leurs stocks — détermination des programmes de fabrication — fixation des règles générales d'activité (qualité, main-d'œuvre — régularisation de la concurrence, etc...) Il n'est pas, en un mot, de mesure règlementaire ou individuelle d'intérêt professionnel qui ne soit de la compétence de ce comité, véritable directeur de la profession. Le Ministre de la production industrielle nomme les membres du comité, y est représenté par un commissaire du gouvernement ; il exerce théoriquement un pouvoir à caractère davantage hiérarchique que de tutelle en approuvant toutes les décisions du comité, en s'y opposant ou s'y substituant le cas échéant, en transmettant des instructions.

Un débat doctrinal s'est institué sur la nature juridique exacte du comité d'organisation, au lendemain surtout d'un arrêt de principe du Conseil d'Etat, l'arrêt Monpeurt (1) : « les C.O. bien que le législateur n'en ait pas fait des établissements publics, sont chargés de participer à l'exécution d'un service public et les décisions qu'ils sont amenés à prendre dans la sphère de ces attributions, soit par voie de règlements, soit par des dispositions d'ordre individuel, constituent des actes administratifs » affirme la Haute Assemblée.

M. Blavoet propose, de cet arrêt, l'interprétation suivante (2) : puisque toute décision du comité d'organisation doit, pour être exécutoire, recevoir l'approbation ou l'autorisation spéciale du Ministre ou de son représentant, c'est que cet organe ne possède pas une délégation de pouvoirs propres et n'est donc pas un établissement public. Mais bien que organe privé, il collabore très étroitement au service public de l'économie dirigée sans en posséder la gestion propre ; quand les directives qu'il élabore ont reçu l'homologation étatique, elles prennent un caractère administratif, donc obligatoire. Le comité d'organisation peut ainsi être qualifié de « service d'intérêt public », catégorie nouvelle et spontanée d'un droit public professionnel (3). Mais en pratique, les comités d'orga-

(1) C. E. 31 juillet 1942, MONPEURT, *Droit Social*, sept.-oct. 1942, p. 158, Cf. Marcel WALINE, *Trois points de vue sur l'arrêt Monpeurt ; Droit Social*, sept. 1943, p. 18.

(2) Cf. BLAVOET : *Les comités d'organisation professionnelle et l'évolution jurisprudentielle des notions de service public et d'acte administratif*. R.D.P., 1944, p. 293.

(3) Sur le problème du Droit professionnel. Cf. note Brimo au S. 1945-3-45.

nisation, dirigés la plupart du temps par les professionnels les plus importants d'une branche déterminée, s'efforçaient d'éluder le contrôle du gouvernement ; ils ont acquis, en fait, une véritable autonomie (1).

2. L'indépendance totale des comités d'organisation vis-à-vis de l'autorité administrative locale

Les comités d'organisation ont ainsi pris figure d'organismes d'administration professionnelle quasi-autonome par un développement incessant de leur indépendance vis-à-vis du Ministre. Leur agencement exclusivement centralisé et technique les a fait bien davantage encore échapper aux influences de l'administration sur le plan local (2).

Le comité régit en effet, la branche d'industrie ou de commerce d'une manière uniforme pour l'ensemble du territoire, bien que certaines activités professionnelles comportent une spécialisation régionale marquée ou des îlots d'activité divisés sur le territoire et qui eussent mérité un échelon d'organisation subordonné certes, mais propre. Or, le comité d'organisation ne possède pas de représentation locale, régionale ou départementale (en dehors de quelques délégués régionaux qui ne seront qu'organes de prospection ou d'information de l'échelon central). A cette structure centralisée correspond l'exclusivité du contrôle ministériel par l'organe du commissaire du gouvernement unique.

Sur le plan régional ou départemental, le représentant du gouvernement n'a juridiquement aucune action ou influence sur le fonctionnement des entreprises. Si une directive qu'il souhaite imprimer en ce domaine ne reçoit pas satisfaction sur un terrain amiable, le Préfet régional, directement ou par l'intermédiaire de l'inspecteur général de la production industrielle, n'a qu'une ressource : saisir le ministre ou le commissaire du gouvernement qui pourront l'imposer, le cas échéant, au comité d'organisation en vertu de leurs pouvoirs propres.

Ainsi, bien que chargé par la loi du 25 août 1941 de diriger l'écono-

---

sur le problème de la gestion d'un service public par un organisme privé : Cf. LUCHAIRE, *Le statut des entreprises publiques, Droit social*, juillet-août 1947. — MORANGÉ : *Le déclin de la notion de service public*, D. H., avril 1947. — Jurisprudence récente : C. E. 6 février 1948, Société Radio-Atlantique, R.D.P., 1948, p. 244, note Jèze. — C. E. 4 août 1944, Cie Alais-Froges, S. 1945 3-4. — Société carcassonnaise de Transports, C. E. 6 février 1948, R.D.P. 1948, p. 252.

(1) Cette quasi-autonomie fut conquise par les procédés les plus divers, par exemple : approbation ministérielle tacite par l'écoulement d'un court délai, — délégation même de pouvoirs gouvernementaux ; les C. O. reçurent le pouvoir de déterminer eux-mêmes certains prix : circulaires des 10-12-1940 et 24 avril 1941 et surtout loi du 8 juin 1943 prévoyant la délégation par arrêtés ministériels de pouvoirs de taxation aux comités (Cf. Dubergé : le contrôle des prix en France au regard de la théorie économique, L.G.D.J., 1947, p. 149 et sq.). Cependant, ce démembrement de l'autorité étatique de décision est contraire à la règle de compétence exclusive du Gouvernement en matière de fixation des prix résultant de la loi du 21 octobre 1940 ; le Conseil d'Etat a eu l'occasion de la défendre contre les empiètements qu'il juge illégaux (*Devouge*, 28 mars 1945, S. 1945-3-p. 45, note Brimo).

Cependant l'O. du 30 juin 1945 a renouvelé les errements de la loi du 8 juin 1943 en prévoyant (art. 1er, 5°) que le pouvoir de fixer les prix peut être délégué par décision ministérielle à des « organismes agréés par le ministre de l'économie nationale ».

(2) Il existait à la libération 321 *comités d'organisation*, (chiffre fourni par rapport Wetzel, doc. parl. annexe 1.026, p. 993, Ire A.N.C.)

mie de sa région, le Préfet régional voit lui échapper totalement tous les objectifs d'organisation industrielle et commerciale. Une part très importante de l'activité économique sous un régime de direction étatique demeurait étrangère aux impulsions du pouvoir administratif local.

§ II. — La division des opérations de répartition et la prépondérance de l'activité unitaire et technique de l'O.C.R.P.I.

1. Les lignes directrices.

La tâche de répartir les matières premières aux industries utilisatrices et de distribuer les produits finis aux consommateurs ne pouvait être exécutée par un organe unique et selon des méthodes uniformes ; en effet, si la répartition des produits industriels destinés à quelques utilisateurs professionnels peut être accomplie par un organisme technique et unitaire, la fourniture d'un certain nombre de produits courants à l'ensemble des consommateurs ne peut entièrement échapper au contrôle de l'autorité administrative locale chargée de pourvoir aux besoins généraux.

La répartition technique et centralisée est justifiée toutes les fois que la représentation des bénéficiaires pourra être assurée par les organismes professionnels (comités d'organisation ou syndicats) et, en général, quand les parties prenantes constituent un groupe défini et homogène : des contingents globaux peuvent ainsi être affectés directement par le répartiteur national aux sous-répartiteurs professionnels.

La répartition administrative et déconcentrée s'impose chaque fois que ses bénéficiaires représenteront de larges fractions du public pour lesquelles la disposition du produit ne constitue pas un but d'activité exclusive, en tout cas son objet principal, ou toutes les fois que la dissémination des utilisateurs est telle qu'ils seront plus commodément atteints par les agences locales du pouvoir administratif.

C'est sur la base de ces principes que fut mis en place dès 1941 un système de répartition qui devait fonctionner sans changements fondamentaux jusqu'en 1946. Trois modes de répartition d'importance très inégale fonctionneront :

a) centralisation technique absolue : répartition primaire par l'office central de répartition des produits industriels (O.C.R.P.I.) et ses répartiteurs-chefs, des matières premières aux grands utilisateurs, les comités d'organisation, qui en assureront la sous-répartition entre leurs adhérents.

b) déconcentration technique partielle : l'O.C.R.P.I. possède des agences locales : soit d'information, de prospection ou de contrôle (délégués locaux des diverses sections centrales) — soit de distribution à des utilisateurs disséminés (bureaux artisanaux départementaux de matières premières — G.I.R.P.I.A., c'est-à-dire groupement d'importation et de répartiton des produits indispensables à l'agriculture ; puis S. A. M. P.A. départementales, c'est-à-dire sociétés d'approvisionnement en matières premières agricoles).

c) déconcentration administrative : répartitions préfectorales de quelques produits essentiels.

2. La mission prépondérante de l'O. C. R. P. I.

La compétence de l'O.C.R.P.I. est d'une généralité telle qu'elle confère à cet organisme une véritable dictature économique puisque « la répartition des produits industriels a pour objet de diriger l'affectation de ces produits aux consommateurs et par conséquent d'orienter l'approvisionnement de la production de manière à en assurer l'emploi le plus conforme aux intérêts du pays. Elle peut s'exercer jusqu'aux consommateurs inclusivement et dans ce cas elle comprend le rationnement du public et même la récupération » ; ainsi s'exprime la loi du 10 janvier 1943.

L'O.C.R.P.I. (divisé en quinze sections spécialisées) constitue un service spécial et personnifié, émanation du ministère de la production industrielle, véritable établissement public.

Un organisme aussi important est agencé sur un mode strictement centralisé et étroitement hiérarchisé qui ne laisse en aucune manière place au contrôle ou à l'action du pouvoir administratif local, régional ou départemental. La compétence de ses sections s'applique unitairement à la totalité du territoire et leur activité ne relève directement que du contrôle ministériel.

Cependant, dans l'impossibilité de juger depuis Paris de l'utilité des sous-répartitions, les répartiteurs-chefs ont dû organiser une déconcentration technique de leurs attributions ; de nombreuses délégations régionales des diverses sections ont été créées (fers, fontes et aciers ; textiles ; agents départementaux de la section du bois ; bureaux artisanaux des matières), mais ces organismes, en raison de leur spécialisation absolue, ne relèvent que de leur section centrale.

Certes, un décret du 28 mars 1942 prévoit la création de « bureaux régionaux de répartition » des produits industriels qui exerceront dans les circonscriptions régionales les attributions dévolues aux sections de l'office central, l'inspecteur général de la production industrielle jouant auprès d'eux l'office de commissaire du gouvernement ; mais seul le bureau régional du Nord et du Pas-de-Calais fut créé, vraisemblablement en raison de la situation spéciale qu'occasionnait à ces départements de la zone interdite leur régime d'occupation dépendant de Bruxelles. Pour le reste de la France, cette ouverture de décentralisation économique ne fut pas utilisée et l'O.C.R.P.I. demeura étroitement unitaire.

3. Répartition de certains produits par le canal des organes administratifs locaux :

Nous avons noté plus haut que les méthodes centralisées et unitaires de répartition ne pouvaient convenir aux opérations de rationnement d'un certain nombre de produits indispensables au public ou à des utilisateurs professionnels finals.

C'est pourquoi, tant des textes de loi que des décisions spontanées de l'O. C. R. P. I. ont chargé l'autorité administrative locale, préfectorale et municipale, de la distribution rationnée de certains produits indispensables ou nécessaires à la vie personnelle ou professionnelle.

Nous ferons une rapide énumération des principales répartitions ainsi effectuées :

— Textiles et chaussures : pour les objets de première nécessité, tels que textiles et chaussures, des textes de loi en ont organisé le mode de répartition : loi du 27 juin 1942 fixant le régime de la vente des articles

textiles à usage domestique et vestimentaire, — loi du 3 janvier 1941 relative au ravitaillement de la population en chaussures. Selon les disponibilités nationales, les Préfets reçoivent des répartiteurs-chefs des sections textiles et cuirs de l'O.C.R.P.I. des contingents mensuels de points textiles et de coupons de chaussures. Ces attributions sont réparties entre les communes pour lesquelles, sous la présidence du maire du chef-lieu de canton, des commissions cantonales s'efforcent de satisfaire, en observant les priorités indispensables, quelques-unes des demandes les plus pressantes qui ont été déposées par les usagers dans les mairies.

— **Répartition des carburants** : Le Préfet, avec le concours d'un bureau spécialisé, assure sur la proposition d'une commission départementale (1) la répartition du contingent mensuel départemental de carburants entre les utilisateurs individuels. Cependant, l'O.C.R.P.I. s'est efforcé de cantonner au maximum les initiatives locales dans l'agencement de cette distribution, d'abord en multipliant le nombre des contingents dits spécialisés auxquels les autorités départementales ne peuvent toucher (agriculture, médecins, routes, eaux et forêts, etc...) et aussi en prenant à sa charge la gestion et le paiement du personnel des bureaux spécialisés des carburants (2). Ce bureau départemental exécute encore la répartition du pétrole, de l'alcool à brûler, des bougies et du carbure de calcium destiné aux usages domestiques.

— **Répartition des charbons** : Les utilisateurs industriels du charbon les plus importants sont servis directement à l'échelon national par le répartiteur des charbons ; mais des consommateurs de quantités inférieures à 20 tonnes par mois (établissements publics et assimilés — petits industriels et commerçants — professions libérales — foyers domestiques) sont approvisionnés par le bureau départemental des charbons. Cet organisme est placé, en principe, sous l'autorité totale du Préfet, mais comme pour le bureau des carburants, l'O.C.R.P.I. en a peu à peu gagné la maîtrise en le constituant avec du personnel qui lui est propre.

Pneumatiques : la répartition des pneumatiques d'automobiles ou cycles a oscillé aussi et s'est partagée de diverses manières, entre l'autorité préfectorale et les services techniques départementaux, ingénieur en chef des ponts et chaussées, du génie rural, directeur du ravitaillement ; la section du caoutchouc de l'O.C.R.P.I. a prétendu à diverses reprises la faire assurer par son délégué départemental ; d'une façon générale, la plus large part du contingent a été à peu près partout distribuée par les services préfectoraux.

§ III. — Le renforcement, après la libération, du contrôle de l'Etat sur « l'organisation et la répartition ».

Pendant toute la durée du régime de Vichy, les comités d'organisation et les sections de l'O.C.R.P.I. ont pratiquement assumé le commandement de l'économie. Le gouvernement de la République restaurée ne pouvait cependant échapper aux nécessités irreversibles de l'économie et,

(1) Composée des chefs de services techniques et économiques et des représentants des utilisateurs (chambres de commerce, agriculteurs...)

(2) C'est ainsi qu'au début, des fonctionnaires du cadre national des préfectures avaient été appelés à les diriger ; la section des carburants n'a eu de cesse que l'ensemble des agents des bureaux départementaux soit constitué par du personnel propre à l'office.

bien que enclin par tendance sentimentale à la suppression de ces organismes tout-puissants que lui transmettait la pratique vichyssoise, il fut obligé d'en conserver le principe en même temps qu'il maintenait l'essentiel de l'armature administrative de l'économie dirigée.

Si une ordonnance du 22 juin 1944 (1) prévoyait, en effet, dans son article 1er une dissolution effective des comités d'organisation, ne maintenant la loi du 16 août 1940 qu'à titre provisoire et plaçant à la tête de chaque comité un administrateur provisoire faisant figure de liquidateur, une ordonnance du 7 octobre 1944 transférait à ce dernier sous l'appellation de commissaire provisoire, les attributions maintenues des anciens comités d'organisation dorénavant dénommés « offices professionnels ».

Mais la législation nouvelle intègre au sein des services du ministère de la production industrielle les comités d'organisation et les sections de répartition pour aboutir à un édifice unitaire à la fois centralisé et ramifié ; désormais les chefs de section de l'office central de répartition seront recrutés, selon l'O. du 22 juin, au sein du corps des fonctionnaires : d'autre part, le commissaire provisoire qui se substitue dans toutes leurs attributions aux anciens dirigeants des comités d'organisation est nommé par le ministre et placé sous sa dépendance absolue. Sur le plan régional, l'intégration réalisée à l'échelon de l'administration centrale doit s'exécuter par fusion des représentations locales des comités d'organisation et de l'office central de répartition avec les services régionaux des directions de l'administration centrale.

Au point de vue juridique, le débat qui s'était institué sur la nature des comités d'organisation professionnelle n'a plus lieu de se renouveler pour les offices professionnels, qui sont indiscutablement des établissements publics. Au point de vue politique et économique, leur fonctionnement est marqué par l'emprise de la puissance publique qui tend fortement à les soustraire au particularisme professionnel.

Mais l'organisation nouvelle que nous venons de décrire ne change rien à l'exclusion du pouvoir régional de son fonctionnement. Les nouveaux offices professionnels comme les sections de répartition de l'O.C.R.P.I. possèdent des représentants ou délégués régionaux, mais qui ne sont cependant pas subordonnés au Commissaire de la République et échapperont, la plupart du temps, en raison de leur liaison hiérarchique directe et exclusive avec Paris, à son autorité comme à son contrôle. L'administration de l'économie industrielle reste donc aussi centralisée qu'auparavant.

§ IV. — La suppression de l'organisation professionnelle et l'agencement décentralisé de la répartition secondaire.

1. La loi du 26 avril 1946 :

Les mesures de reprise en main par l'Etat de l'organisation professionnelle au lendemain de la libération n'avaient qu'insuffisamment satisfait l'opinion ; observant que la plus grande partie des personnels anciens avait été conservée, elle estimait que les « offices » étaient surtout un voile derrière lequel survivaient les comités d'organisation.

La loi du 26 avril 1946 (2) dans son titre Ier, a donc ordonné la disso-

(1) Recueil des ordonnances applicables à la Libération, p. 105.
(2) Loi n° 46 — 827, J. O. 28 avril, p. 3.534.

lution définitive des comités d'organisation et des offices professionnels ainsi que de l'O.C.R.P.I. et de ses 15 sections.

Mais si le législateur a jugé que l'organisation professionnelle proprement dite ne présentait plus un caractère indispensable et que la liberté pouvait être rétablie en ce domaine, la répartition, elle, n'était pas devenue sans objet, la pénurie ne se dissipant que lentement. L'agencement nouveau de la répartition distinguera :

La répartition primaire, c'est-à-dire le partage de l'ensemble des quantités disponibles en un certain nombre de contingents globaux correspondant à chacune des grandes activités consommatrices ; cette tâche essentielle, à caractère politique, reste comme auparavant de la compétence du gouvernement.

Mais la **sous-répartition** est organisée désormais suivant un principe original ; un fractionnement des contingents est opéré et trois parts constituées, destinées l'une aux services publics, la seconde aux entreprises désignées par le ministre, la troisième aux petites et moyennes entreprises et aux artisans.

La **première fraction** est affectée à ses utilisateurs par les services des ministères intéressés eux-mêmes. **Pour la seconde**, les opérations sont exécutées par les organisations professionnelles patronales les plus représentatives, c'est-à-dire par les syndicats patronaux. **La troisième partie** est sous-répartie aux petites et moyennes entreprises et aux artisans par les soins des chambres de commerce et des chambres de métiers. Ainsi, par une décentralisation professionnelle très nette, le législateur confiait-il des tâches d'intérêt public à des organismes professionnels, les uns parfaitement indépendants tels que les syndicats patronaux ; les autres, établissements publics ou d'utilité publique : chambres de commerce et chambres de métiers, sur lesquels le pouvoir étatique ne s'exerce traditionnellement que d'une manière assez lointaine.

La loi du 26 avril ne définit pas les règles de sous-répartition qui s'imposent aux collaborateurs nouveaux de l'administration. Les syndicats patronaux, les chambres de commerce et de métiers doivent établir ces normes et les faire homologuer par les ministres compétents. Les contestations auxquelles pourront donner lieu leurs opérations sont soumises, tant à l'échelon national qu'à l'échelon départemental, à l'arbitrage des « commissions arbitrales d'industrie », constituées par décret et composées de délégués des organisations patronales, commerciales et artisanales, sous la présidence d'une personnalité indépendante. Dans chaque département, l'état des répartitions est porté à la connaissance des commissions arbitrales et pourra être consulté dans les chambres de commerce par tous les commerçants ou syndicats intéressés.

La sous-répartition des seconde et troisième fractions qui s'exécute sur le plan local ne fait pas à l'intervention des autorités administratives territoriales plus de place que le régime ancien, moins peut-être, puisque les organismes nouvellement chargés de ces tâches, syndicats patronaux, chambres de commerce et chambres de métiers, échappent à peu près totalement au contrôle de l'autorité préfectorale.

La suppression de l'organisation professionnelle et la réorganisation de la répartition sous le régime de la loi du 26 avril 1946 ont traduit la

---

(1) Loi n° 46-827, J.O. 28 avril, p. 3.534.

confiance du législateur dans le retour à la liberté économique (1). Mais la dissolution de l'O. C. R. P. I. n'a pu être rapidement réalisée puisque le gouvernement a dû faire voter, à cinq reprises, une loi prorogeant les délais en dernier lieu jusqu'au 1er août 1949 (2). D'autre part, les organismes privés chargés de la sous-répartition s'en sont acquittés dans des conditions très discutables au point de vue de l'intérêt général (3) et la question a pu se poser de savoir si ce nouveau dirigisme corporatif valait mieux que le dirigisme étatique précédent.

Cependant, l'abondance peu à peu recouvrée prive heureusement d'utilité ces organisations d'infortune.

2. Le résidu actuel de la répartition locale :

Le résidu des services locaux de répartition échappant à la loi du 26 avril 1946, a été assumé, jusqu'à extinction, d'une part par les Préfectures, d'autre part par un organisme nouvellement créé en matière agricole, « l'office départemental agricole ».

Les préfectures ont continué à exécuter les répartitions, par le canal des mairies, des catégories de textiles et chaussures demeurées contingentées, des articles de ménage, ainsi que des pneumatiques et des carburants, des bons de vélos-moteurs, de véhicules industriels, même de certains surplus automobiles alliés.

Sur le plan agricole, la répartition des approvisionnements et des instruments nécessaires à la culture a été transférée, depuis deux arrêtés ministériels des 14 janvier et 19 avril 1946 à l'office départemental agricole.

Cet organisme original relève des conceptions de la décentralisation professionnelle. Sa mission est vaste : promouvoir l'amélioration des conditions de culture en général et, en matière de répartition, organiser et arrêter les modalités d'attribution aux agriculteurs des moyens de production dont la distribution est réglementée. L'office est administré par un conseil qui comprend : 10 membres agriculteurs nommés par le Préfet sur proposition de la fédération départementale des exploitants affiliés à la C. G. A. ; deux conseillers généraux désignés par l'assemblée départementale — le directeur des services agricoles — l'ingénieur du génie rural — le directeur des services vétérinaires et le directeur du ravitaillement pour les questions relevant de sa compétence. Le président du conseil d'administration est désigné par un vote des membres non fonctionnaires.

Aux termes du premier arrêté du 14 janvier, l'autonomie de cet organe était très grande puisqu'il arrêtait ses décisions en matière de répartition simplement « sous l'autorité du directeur des services agricoles et avec le concours de l'ingénieur en chef du génie rural ». Mais l'arrêté du 19 avril a repris une partie sérieuse de cette liberté en stipulant que les modalités de la répartition ne peuvent être décidées « qu'en accord avec les chefs de service intéressés et dans le cadre des directives générales des pouvoirs publics. »

Après un fonctionnement de trois ans, l'O.A.D. (aujourd'hui appelé

---

(1) Cf. M. DUFAU-PÉRÈS : *La réorganisation de la répartition ; Droit Social*, mai 1947.

(2) Loi du 2 août 1949 (*J.O.* 6 août, p. 7.711).

(3) Cf. déclarations en ce sens de M. Philip, ministre de l'économie nationale : Assemblée nationale, séance du 1er juillet 1947, *J. O.* débats, p. 2.604.

conseil départemental agricole) a été amputé par une instruction du 27 juillet 1949 de ses attributions de répartition qui ont été restituées :

a) à l'ingénieur en chef du génie rural, pour les carburants, les tracteurs et les pneumatiques agricoles. — b) au directeur des services agricoles, pour les engrais.

Le personnel des O. A. D. doit être presque totalement liquidé, ces organismes ne conservant que des attributions de principe.

Aujourd'hui (fin 1949) avec la mise en vente libre des pneumatiques (arrêté du 13 octobre 1949) et des carburants (arrêté du 3 décembre 1949) il ne subsiste plus de répartition administrative.

CHAPITRE II

Le concours de l'administration locale aux mesures de protection de l'équilibre économique

SECTION I

Les pouvoirs locaux de détermination des prix.

§ I. — Les principes.

1. La surveillance des prix (1936-1940) :

L'institution du contrôle des prix connut en France une première phase d'application de 1936 à 1940 dans le but d'empêcher ou de contenir la hausse des prix naturellement consécutive à la hausse des salaires et à la dévaluation du franc.

Jusqu'alors les taxations que l'administration locale opérait traditionnellement pour un certain nombre de produits essentiels, principalement le pain et la viande, étaient uniquement inspirées d'un but de police, le maintien des prix normaux de ces denrées faisant partie des exigences d'un bon ordre public, au sens large de l'expression.

A partir de 1936, l'intervention de l'autorité publique dans le mouvement des prix revêt le caractère d'un procédé de direction économique qui, jusqu'en 1940, s'exercera sous deux aspects : la surveillance des prix d'abord qu'instaure la loi du 19 août 1936 tendant à réprimer les hausses injustifiées de prix, doit veiller à un maintien du prix normal ; à cette tâche concourent le comité national des prix et, sur le plan local, le comité départemental de surveillance des prix, présidé par le Préfet et comprenant les chefs de services économiques du département, assistés des représentants des organisations professionnelles intéressées ; le rôle du comité est, à partir des fixations de prix opérées par le comité national, de déterminer les prix de détail, compte tenu des particularités locales et aussi de demander à l'autorité judiciaire des poursuites contre les industriels et commerçants coupables d'infractions.

Dans la phase de blocage des prix, en second lieu, le contrôle devient plus rigoureux car les prix sont bloqués au niveau atteint le 28 juin 1937.

En fait, l'expérience du contrôle des prix, pratiquée pendant les trois années qui ont précédé la guerre, reposant sur une organisation très fragmentaire et des principes mal déterminés, a cependant enregistré quelques résultats d'ensemble qui n'étaient pas négligeables puisque, remarque M. Dubergé, « la protection du pouvoir d'achat des salariés, fin primitive

du contrôle, a été réalisée partiellement au moins pendant un temps ». (1).

2. Le contrôle des prix en économie de pénurie.

Dès le début de la guerre, le décret-loi du 9 septembre 1939 restaure, dans toute sa vigueur, le principe du blocage : toute majoration des prix à la production et des prix de gros, demi-gros et détail des marchandises et denrées de toute nature ainsi que de tous tarifs appliqués dans les entreprises artisanales, industrielles et commerciales, tels qu'ils étaient pratiqués à la date du 1er septembre 1939, est interdite.

Mais désormais, la politique de contrôle des prix s'inscrit dans les transformations profondes que subit l'économie française et si la surveillance des prix antérieure n'a constitué qu'une tendance de principe qui n'aura pas eu à son service les mécanismes de réalisation nécessaires, la nouvelle politique verra de jour en jour se renforcer ses moyens d'application.

S'agissant du rôle que l'administration locale y a joué, l'évolution législative révèle trois tendances : unification d'abord, en ce sens que les pouvoirs de taxation à l'échelon national, dispersés au début entre les diverses autorités ministérielles, passeront peu à peu sous le contrôle ou l'autorité exclusive même du seul ministre de l'économie nationale et des finances ; déconcentration, en ce sens que le pouvoir préfectoral, particulièrement régional, recevra des délégations assez larges pour la détermination des prix d'application sur le terrain local ou des prix dépendant uniquement d'éléments spécifiquement locaux ; décentralisation professionnelle enfin, en ce sens que des pouvoirs secondaires de taxation seront délégués aux comités d'organisation et à leurs successeurs, offices professionnels.

§ II. — La détermination des prix sur le plan local pendant le régime de Vichy : le fonctionnement primitif de la taxation.

La loi du 21 octobre 1940 qui codifie la législation des prix organise une centralisation très étroite des compétences dans la détermination des prix, vraisemblablement en réaction contre les taxations désordonnées et contradictoires auxquelles les Préfets avaient procédé pendant l'exode de l'été 1940.

Le principe du blocage des prix au niveau atteint au début de la guerre demeure, les augmentations ne pouvant intervenir qu'après une fixation par l'autorité publique des majorations autorisées.

C'est par arrêté ministériel, après avis du comité central des prix (composé de représentants de l'administration centrale, des professionnels et des consommateurs) que sont fixés tous les prix de production agricole et tous les prix de production et de distribution aux divers stades, des autres denrées et marchandises.

Le préfet a qualité, sur avis du comité départemental des prix, pour fixer les prix de gros, demi-gros et détail des produits agricoles vendus dans le département sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce entre des limites déterminées par arrêté ministériel. Il transmet, après consultation du comité départemental, au ministre des propositions pour la fixation des prix qui n'ont pas fait l'objet de décisions d'ordre

(1) DUBERGÉ : *op. cit.*

général ou dont la production et la distribution s'effectuent dans le département ainsi que pour les services limités au département.

Cette concentration quasi-absolue de la compétence de taxation entraînait une surcharge des services centraux et une lenteur des procédures dont les inconvénients contraires à ceux de l'autarcie départementale précédente, décidèrent le gouvernement à déconcentrer ses pouvoirs au stade régional : c'est la réforme qu'opère une loi du 27 juin 1941.

Le Préfet régional, auquel la loi du 19 avril 1941 transférait déjà les attributions économiques du Préfet départemental, notamment ses pouvoirs de taxation, reçoit des pouvoirs nouveaux en matière de prix. Deux branches principales de compétence lui sont assignées :

A) PRIX DES PRODUITS ET DES SERVICES LOCAUX

Le Préfet régional décidera des prix à la production et aux divers stades de la distribution :

a) des produits locaux créés exclusivement dans la région et qui y sont distribués et livrés ;

b) des services assurés à l'intérieur de la région et dont l'exécution n'est fonction que d'éléments spécifiquement locaux.

La liste de ces produits et services sera établie et éventuellement modifiée de façon générale ou par région par arrêté du Ministre de l'économie nationale après avis du comité central des prix : pour les services, la liste fut donnée par arrêtés des 2 décembre 1941, 17 février et 10 mars 1942 qui comportent une énumération importante (1) ; pour les produits (2) par arrêté du 6 janvier 1942.

B) PRIX DES PRODUITS AGRICOLES

1°) Taxation ministérielle et délégation préfectorale :

La loi du 21 octobre 1940 réserve au gouvernement le pouvoir de déterminer les prix agricoles à la production ; elle charge le Préfet, et la loi du 27 juin 1941 lui substitue le Préfet régional, de fixer, sur avis du comité régional des prix, les prix de distribution en gros, demi-gros et détail.

Dans ce système, un arrêté ministériel détermine par exemple le prix d'un légume à la production de telle à telle date et fixe aussi le taux des marges que les intermédiaires peuvent prélever ainsi que les frais de ramassage, conditionnement et expédition dont l'addition appliquée au prix de base donne le prix de détail. Le Préfet régional alors est libre

---

(1) Les principaux services dont les prix pouvaient être fixés par arrêtés régionaux étaient : hôtels — tous spectacles — établissements thermaux — maisons de santé (frais de pension seuls) — blanchisserie et nettoyage — transports locaux à l'intérieur du département et des départements limitrophes — réparation de chaussures, d'horlogerie, d'automobiles et de cycles, — maréchaux ferrants, bourreliers — glace artificielle — tarifs de concession d'eau etc...

(2) Sont considérés comme produits à caractère régional tous ceux dont la fabrication, limitée au cadre de la région, ne dépend que d'éléments spécifiquement locaux, (matières premières, outillage, main-d'œuvre) et dont la distribution n'intéresse principalement que la région de production. Ce sont, le plus souvent, des produits à caractère artisanal.

de diminuer les marges ministérielles sur l'avis de son comité régional des prix mais il ne possède aucune action sur le prix de base à la production que cependant, pour des raisons locales, d'ordre climatérique, agricole ou autres, il lui eût été utile de pouvoir modifier.

Certes, la taxation uniforme en culture sur le plan national correspond au souci d'assurer une équitable répartition des produits de grosse production qui sont l'objet d'une circulation sur tout le territoire ; mais elle présente l'inconvénient de ne pas refléter les caractères locaux de certaines cultures et de ne pas faire entrer en ligne de compte le fait que dans chaque région, les récoltes s'échelonnent à des époques différentes.

Pour corriger ces inconvénients, les Préfets régionaux ont reçu par une simple circulaire ministérielle du 21 décembre 1941 un pouvoir autonome de taxation qui fonctionne de la manière suivante : les Préfets régionaux informent le Ministre, un mois avant la mise en marché d'un produit, des dates limites auxquelles la taxation de ce produit doit intervenir ; ils établissent pour cela un calendrier annuel de tarification qu'ils proposent au gouvernement pour tous les stades de la commercialisation. En l'absence de décision prise dans le cadre national à la date limite suggérée, les Préfets régionaux sont de plein droit habilités à fixer, dans leur région, le prix à la production du produit dont s'agit (1) ;

2°) Taxation régionale :

Des arrêtés régionaux fixent les prix de distribution des produits et denrées agricoles vendus dans les départements sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce.

La réglementation des prix sur le terrain régional comporte ainsi deux ouvertures de déconcentration originale : l'une en droit, par l'institution d'une taxation régionale des produits et services locaux, que des arrêtés ministériels d'énumération des matières visées sont venus aussitôt resserrer assez étroitement ; l'autre en fait, plus large, par la pratique des calendriers de taxation, pour les légumes principalement, qui confère, avec l'accord implicite de l'administration centrale, un pouvoir partiel sur les prix à la production au Préfet régional.

§ III. — Les pouvoirs locaux de détermination des prix après la Libération.

I. Le retrécissement continu du domaine de la taxation :

Après la Libération, les dispositions capitales des lois des 21 octobre 1940 et 27 juin 1941 sont maintenues en vigueur et les pouvoirs du Préfet régional en la matière, exercés par le Commissaire de la République.

La première ordonnance du 30 juin 1945 (2) reprend, en ne les modifiant que sur des points secondaires, les grandes lignes de la loi du 21 octobre 1940. La règle de partage des compétences en matière de fixation des prix entre l'autorité gouvernementale et le pouvoir régional ou départemental n'est pas modifiée. La suppression des Commissaires de la Répu-

(1) Mais en fait le gouvernement a le plus souvent retenu le pouvoir de taxation nationale uniforme des principales denrées agricoles, *notamment des pommes de terre.*

(2) O. n° 45-1483 du 30 juin 1945 au J.O., 8 juillet, p. 4.150.

blique, en mars 1946, transfère au seul Préfet les pouvoirs locaux de taxation.

Mais peu à peu, le domaine de la taxation s'est allégé d'un nombre de plus en plus grand de catégories de prix ; en effet, la liberté était peu à peu restituée au plus grand nombre de secteurs économiques pour lesquels les prix seront de nouveau laissés à la liberté des transactions. C'est en premier lieu dans le domaine agricole que de telles mesures sont intervenues, nous l'avons signalé déjà ; pour les fruits et les légumes à partir du printemps 1945, pour les animaux de boucherie sur pied à partir de l'automne 1945. Dans le secteur industriel, l'année 1947 a inauguré la libération d'un nombre croissant de prix des produits fabriqués, qui à l'heure actuelle (fin 1949) ont tous été rendus à la liberté.

Seuls les prix du blé, des produits laitiers, du bétail et de la viande sont encore soumis à des taxations ministérielles ou préfectorales.

2. La notion de « cours constaté » et l'arme commerciale de l'acquisition prioritaire.

Mais le retour à la liberté a entraîné dans tous les secteurs économiques une hausse désordonnée des prix. Le législateur a alors imaginé au bénéfice de l'administration une arme commerciale susceptible d'assainir un marché déterminé tout en maintenant les effets utiles des transactions libres : l'acquisition prioritaire, définie par la loi du 4 octobre 1946 (1).

L'acquisition prioritaire d'une denrée ou d'un produit par l'administration a pour objet de préserver soit l'observation du cours taxé, soit au fur et à mesure que la liberté est rendue à certains secteurs agricoles, du « cours constaté ». Le cours constaté d'une denrée ou d'un produit est celui qui, accepté par les représentants des professionnels comme ceux des consommateurs à l'issue d'un débat arbitré par le gouvernement, est conforme aux exigences d'un profit légitime et correspond aux possibilités des consommateurs ; il fait l'objet d'une décision ministérielle par arrêté.

Si, sur un marché déterminé, les cours pratiqués dépassent les prix taxés ou les cours constatés, l'administration a le droit, par acte unilatéral, d'acquérir pour le compte de l'Etat les produits négociés à des prix exagérés ; l'acheteur ainsi dessaisi subit une perte égale à la différence entre le prix par lui payé et le prix de cession obligatoire à l'administration considéré comme le prix normal. Ainsi seront déjoués les calculs à la hausse abusive des professionnels peu scrupuleux.

La loi du 4 octobre 1946 définit très strictement son domaine d'application. Les biens qui peuvent en faire l'objet sont ceux destinés au ravitaillement alimentaire humain : denrées, animaux ou produits destinés à la consommation. Ces marchandises d'autre part doivent être entrées dans le circuit commercial : dès leur récolte pour les denrées qui sont soumises à la collecte obligatoire, (blé, vin, lait) ; lorsqu'ils sont offerts sur les foires et marchés pour les autres produits et principalement pour le bétail de boucherie (2).

---

(1) L., n° 46-2140 du 4 octobre 1946, au *J.O.* du 5 octobre, p. 8. 447. Commentaire de M. Levasseur : *Les armes nouvelles accordées au Ministre du ravitaillement.* (*Semaine Juridique* 1947, n° 6).

(2) L'achat prioritaire ne peut donc être effectué à la ferme aux dépens du producteur ; cependant, l'article 6 de la loi prévoit la possibilité d'opérer à la production dans des cas exceptionnels, mais le décret qui le décidera ne pourra être pris

Le droit d'acquisition prioritaire est exercé au nom de l'Etat par le Ministre du ravitaillement ou ses délégués qui sont naturellement les Préfets, lesquels peuvent charger de ces opérations les directeurs départementaux du ravitaillement. En principe, les Préfets ne devant pas se servir de cette arme commerciale pour assurer les approvisionnements locaux, les marchandises achetées prioritairement ne doivent pas être détournées de leur destination géographique ; le seul but de normalisation des prix et de lutte contre les spéculations doit être recherché par le jeu de la loi du 4 octobre 1946.

Le gouvernement a promulgué à la suite de la hausse générale des prix autorisée par les accords dits du Palais-Royal (juillet 1946) un certain nombre d'arrêtés constatant les cours normaux de quelques denrées agricoles, telles que pommes de terre et diverses catégories de bétail (1).

La pratique des achats prioritaires : le procédé des achats prioritaires est, en pratique, extrêmement délicat à mettre en œuvre. Dès la promulgation de la loi du 4 octobre 1946, les instructions ministérielles en conseillaient l'utilisation prudente aux Préfets qui la tentèrent d'une façon sporadique. Malheureusement, l'indiscipline des producteurs et le manque d'autorité ou de conviction de leurs organisations syndicales, ont eu raison de la faible barrière des achats prioritaires. Les cours constatés par les arrêtés ministériels pour les bêtes de boucherie des diverses catégories ont été rapidement et largement dépassés (2).

Les achats prioritaires pratiqués ont été impuissants ; la timidité des instructions d'ailleurs ne permet pas de leur donner le maximum de développement puisque, de toute façon, ils ne peuvent atteindre les animaux entre les mains des producteurs. Sur un marché donné, il est difficile de saisir les bêtes entre le moment où elles sont vendues et celui où elles sont expédiées ; il faudrait une cohorte de vérificateurs attentifs et habiles dont l'administration n'a jamais disposé. D'autre part, l'expérience a démontré que, très souvent, les autorités locales se sont servies des achats prioritaires, non pas pour déjouer des opérations spéculatives de grande importance, mais pour assurer le ravitaillement spécial de tel ou tel centre du département intéressé.

La doctrine gouvernementale en tout cas a oscillé pendant un an entre la fermeté et la circonspection, ne laissant aux agents locaux d'exécution que des possibilités d'action tout à fait limitées. L'Etat ayant toléré que, dès la publication des « cours constatés », les cours effectifs aient enregistré des hausses incessantes (3), la pratique des achats prioritaires

---

... *qu'avec l'accord des organisations intéressées* ; curieuse abdication par l'Etat de son droit de décider. En fait, ce décret n'a jamais été pris. Cependant, la loi du 29 août 1947 sur « le plan de congélation de la viande » (*J.O.*, 30 août, p. 8.630) prévoit en son article 6 que si les fournitures amiables nécessaires au plan ne sont pas satisfaites, le décret prévu par l'art. 6 de la loi du 4 octobre 1946 pourra être pris et appliqué en ce qui concerne les défaillants, *après simple consultation* des organismes professionnels. Ainsi l'Etat reprend partiellement la liberté qu'il avait aliénée.

(1) Arrêté du 4 oct. 1946 constatant les cours normaux des pommes de terre ; du 15 octobre 1946, pour les bovins ; du 22 octobre 1946 pour les veaux ; du 29 octobre 1946 pour les ovins ; du 5 novembre 1946 pour les chevaux de boucherie ; des 2, 13 et 31 décembre 1946 pour les porcins.

(2) De sept. 1946 à juin 1947, les cours sur pied du bétail de boucherie sur les marchés ont presque doublé, dépassant dans la proportion de 100 % les « cours constatés ».

(3) La résistance à la baisse des cours du bétail sur pied d'abord, leur hausse ininterrompue ensuite, sont en grande partie à l'origine de l'échec de l'expérience.

perdait toute base solide et prenait figure d'interventions tracassières de l'autorité sur les marchés, naturellement soumises à la contestation permanente des intéressés.

En fait, depuis le début de 1948, la politique des achats prioritaires a été abandonnée.

SECTION II

Les pouvoirs locaux de répression économique.

§ I. — La première phase : L'autonomie absolue de la répression administrative.

La mise en œuvre des mécanismes complexes et le plus souvent impopulaires d'une économie distributive de pénurie, nécessitait la création de modes exceptionnels de répression. En effet, la procédure judiciaire traditionnelle est strictement formaliste, relativement lente et très protectrice des intérêts individuels ; l'infraction économique, elle, a besoin d'une répression simple, rapide et exemplaire, car l'opinion publique n'accordera jamais au « trouble économique » une gravité comparable à celle de la faute pénale de droit commun. Une répression administrative autonome a donc été instituée dont le Préfet est l'animateur essentiel.

I. Nature et diversité des sanctions administratives.

La caractéristique principale de la répression administrative est son indépendance à l'égard de la poursuite judiciaire. L'administrateur actif fait office d'un juge prononçant une décision exécutoire à effet répressif. Selon la nature du texte enfreint, la sanction revêt un caractère disciplinaire ou un caractère pénal (1).

Sur le plan disciplinaire, la violation des règlements professionnels enserrant l'activité des assujettis peut entraîner l'application de sanctions, véritables pénalités professionnelles ; elles relèvent soit des organismes professionnels eux-mêmes, soit, pour les plus graves, du Préfet (retrait de la carte professionnelle, par exemple).

Le directeur du ravitaillement prononce aussi, par délégation obligatoire du Préfet, des sanctions mineures (amendes, saisies ou confiscations) en matière de collecte ou de commercialisation des denrées indispensables au ravitaillement : ce pouvoir est, en pratique, extrêmement important, puisque les amendes peuvent aller jusqu'au quintuple de la valeur des produits saisis et bien au-delà même pour les dissimulations de blé ou de céréales panifiables.

Sur le plan pénal, lorsque un texte légal ou réglementaire est violé, indépendamment de la poursuite judiciaire, le Préfet a qualité pour prononcer une sanction administrative qui n'est en aucune façon subordonnée ou liée à la procédure d'instruction : les plus importantes sont la fermeture d'établissement et l'interdiction d'exercer la profession, dont

---

Blum, les prix directeurs agricoles non taxés n'ayant pas enregistré l'arrêt de la plupart des prix industriels.

(1) Cf. M. de JUGLART, *Les sanctions administratives dans la législation récente*, *Semaine Juridique* 1942, n° 18. — M. GOLLIART : *La sanction administrative* : *Annales de la Faculté de Droit d'Aix*, 1944.

le Préfet décide pour une courte durée, le Ministre possédant le pouvoir de les prolonger ; mais la durée de la mesure ne peut excéder la date du jugement pénal dont les dispositions se substitueront à la sanction administrative. Ainsi, répression administrative et répression judiciaire, même pour faits identiques se meuvent dans des domaines distincts qui n'entretiennent entre eux aucune communication légale.

En pratique, l'expérience a montré que, dès l'origine, la répression judiciaire en matière économique a été le plus souvent bénigne, soit que pour des motifs d'ordre national la magistrature ait contesté une valeur légale normale au système de répression économique établi par le régime de Vichy, soit que l'esprit traditionnellement libéral du corps judiciaire ait difficilement admis le principe d'une administration économique généralisée.

2. L'internement administratif.

Enfin, accordant à l'administrateur actif un pouvoir sanctionnateur extrêmement grave, un certain nombre de textes ont organisé une peine privative de liberté en matière d'infraction à la règlementation économique : l'internement administratif. Tant sous le régime républicain de guerre avec le décret-loi du 18 novembre 1939 (concernant l'internement des individus dangereux pour la sécurité publique ou la défense nationale) que sous le régime de Vichy avec les lois du 3 septembre 1940 et du 28 juin 1944, les individus qui apportent un trouble grave au fonctionnement de la réglementation économique peuvent faire l'objet d'un internement dans des centres spéciaux de surveillance.

L'article 29, 1° de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 en dernier lieu permet au Préfet de prononcer, sur avis du directeur départemental du contrôle économique ou du ravitaillement général, l'internement administratif d'un délinquant dans des conditons déterminées par l'ordonnance du 4 octobre 1944 (sous réserve de la censure des commissions de vérification).

Les diverses instructions ministérielles d'application de ces textes ont rappelé qu'une aussi grave mesure devait non pas tant rechercher la sanction des faits dont les intéressés se sont rendus coupables que leur non-renouvellement en même temps qu'un effet d'exemplarité vis-à-vis de ceux qui seraient tentés d'en commettre de semblables.

Cette prérogative redoutable donnée à l'administration active a fait l'objet d'applications souvent utiles mais parfois aussi, peu discriminées, quelquefois d'abus très importants (1). Aussi, le retour à la légalité républicaine, comme la cessation juridique des hostilités, devait-il amener l'extinction des pouvoirs nés de l'ordonnance du 4 octobre 1944 dont l'application était entourée d'ailleurs, au fur et à mesure, des plus grandes précautions d'utilisation ; en effet, les circulaires du ministre de l'intérieur du 30 août 1945 et du 20 mars 1946 ont déconseillé d'abord, puis interdit ensuite aux Préfets d'user de ce pouvoir. Cependant, de simples instructions ministérielles n'auraient pas eu l'effet d'abroger les dispositions d'un texte légal ; mais l'article 29, 1°, de l'ordonnance du 30 juin a perdu sa vigueur le 1er juin 1946, date légale de la cessation des hostilités (2) puisque l'ordonnance du 4 octobre 1944 est un texte de guerre.

(1) Cf. Marcel WALINE, note sous Orléans, 3 juillet 1945 au D. 1946-2, p. 176.

(2) Loi n° 46-991 du 10 mai 1946, article 1er portant fixation de la date de cessation des hostilités.

§ II. — La subordination partielle à une décision judiciaire.

Après la libération, le législateur s'est proposé, par les deux ordonnances fondamentales du 30 juin 1945 (1), une mise au point et une codification de l'ensemble des textes relatifs à la législation des prix et à la répression des infractions économiques.

Sur le plan de la répression administrative, le second de ces textes ne met pas fin à la dualité des régimes de compétence pour le prononcé des mesures de répression administrative. En effet, l'article 2 énumère, d'une manière limitative, les catégories d'infractions qui tombent sous son empire, en excluant de son champ d'application celles qui ont trait aux opérations d'imposition, de collecte et de commercialisation des produits alimentaires, c'est-à-dire l'ensemble des opérations traitées entre producteurs agricoles, collecteurs et services du ravitaillement, ces infractions continuant à relever du pouvoir sanctionnateur autonome du directeur départemental du ravitaillement.

Mais un changement capital découle de l'ordonnance du 30 juin. Désormais, l'autorité judiciaire recouvre son rôle traditionnel en matière d'initiative de l'action publique et la prééminence est, selon l'exposé des motifs de ce texte, « rendue aux parquets sur l'autorité administrative ». Les procès-verbaux de constatation de l'ensemble des infractions définies par la seconde ordonnance seront centralisés par les soins du directeur départemental du contrôle économique qui en saisit le Procureur de la République dans des délais définis par la loi ; c'est ce magistrat qui devient juge de la suite à donner à l'affaire, soit classement pur et simple, soit suite administrative exclusive, soit suite judiciaire Ainsi, toute sanction administrative de la compétence du directeur du contrôle économique (amende, saisie, confiscation, transaction) est subordonnée à une décision préalable sur le sort général à donner à l'affaire, du procureur de la République.

Cependant, le Préfet et le Ministre de l'économie nationale conservent leurs pouvoirs anciens de fermeture de l'établissement ou d'interdiction de la profession sans l'avis préalable du parquet (art. 26 et sq. de l'O.).

§ III. — La pratique des sanctions administratives et les projets d'unification de la législation répressive.

1. La pratique : Pendant l'occupation, la répression économique fut naturellement très variable au gré des conceptions de chaque Préfet ; en zone libre, au début, l'œuvre de « moralisation » que le régime nouveau prétendait entreprendre frappa d'internements ou autres sanctions bon nombre de « trafiquants » ou soupçonnés tels. Opérations spectaculaires à buts de propagande politique souvent. En zone occupée, aucune action systématique ne paraît jamais avoir eu lieu. Des sanctions étaient parfois prononcées par les préfets (internements et surtout fermetures) dans la prévision que, sur le plan judiciaire, des affaires sérieuses ne seraient que légèrement ou tardivement sanctionnées ou que la poursuite de cas véniels prendrait figure de procédures tracassières ou ridicules (2).

(1) *J.O.*, 8 juillet.

(2) L'abus des poursuites vénielles en matière économique a permis aux polémistes d'exercer leur verve · Cf. Anatole de Monzie, *La saison des juges*, Flammarion 1943.

Après la libération, un nombre important d'internements économiques furent prononcés en liaison surtout avec des affaires de commerce avec l'occupant. Des tentatives d'assainissement commercial furent aussi entreprises, à l'occasion des difficultés de prix ou d'approvisionnements ; l'expérience Blum donna lieu à une campagne énergiquement et généralement conduite de contrôles, entraînant de très nombreuses fermetures administratives. Cette période enregistre les efforts de répression économique les plus judicieux et les plus fermes qui aient eu lieu depuis la guerre ; il est permis de dire que le succès initial de l'expérience Blum (hélas de courte durée) est pour une large part imputable à cette vigilance administrative (1).

2. Les projets de réforme : La législation économique, malgré l'effort de clarification des deux ordonnances du 30 juin 1945, n'a jamais été qu'un amagalme de textes épars et de procédures souvent mal coordonnées (2).

« Le gouvernement dispose au moins de 44 lois, ordonnances ou décrets pour réprimer les fraudes ou les délits en matière de ravitaillement » a dit un parlementaire (3).

Le besoin d'une codification et d'une unification était indiscutable et un projet de loi, déposé le 12 septembre 1946 (4), se proposait d'établir la réforme nécessaire.

Ce projet n'a jamais été discuté par le Parlement car les commissions intéressées n'ont pu parvenir à un accord. Cependant, il est intéressant d'en souligner les dispositions principales : sous le régime actuel, la constatation, la poursuite et la répression des délits économiques sont réparties entre trois législations particulières : celle applicable à l'imposition et à la collecte des produits agricoles (relevant du directeur départemental du ravitaillement), celle relative à la production industrielle, enfin celle commune au ravitaillement et aux prix (ces deux dernières relevant du directeur du contrôle économique). Le projet de loi unifie le contentieux économique et qualifie de « délits économiques » toutes les infractions à n'importe quelle réglementation économique.

---

(1) Le rapport sur « le coût et le rendement des services publics », déjà cité (*La répartition*, p. 23), déplore que l'application des amendes administratives soit souvent accidentelle (quelques-uns seulement des mauvais livreurs étant atteints) et aussi qu'avant le recouvrement « se produisent des interventions qui retardent encore, ou même suspendent totalement, l'action administrative. » En 1946, dans le Calvados, par exemple, département le plus gros producteur de lait, ont été prononcées 38 amendes seulement pour un montant de 3.900.000 francs et encore 10 ont été annulés, signale le rapport.

(2) Rappelons les textes essentels (Loi fondamentale du 21 octobre 1940 sur les prix modifiée par les lois des 7 août 1942, 31 décembre 1942, 8 juin 1943, 2 nov. 1943, 15 juin 1944. — Loi du 15 mars 1942, modifiée par L. 31 décembre 1942 sur les infractions aggravées de « la circonstance de marché noir ». — Lois des 10 octobre 1941 et 5 novembre 1943 sur l'application des amendes administratives ou professionnelles en matière de collecte et de commercialisation des denrées de ravitaillement. L. 18 février 1943 sur les infractions en matière de déclarations d'emblavures ou de récoltes, arrêté du 23 avril 1943 permettant au préfet d'exclure de la répartition les cultivateurs coupables de non-déclarations ou de fausses déclarations.

Depuis la Libération, des dispositions pénales extrêmement graves, allant jusqu'à la peine de mort ont été votées : Loi du 14 mai 1946, trois lois du 4 octobre 1946, loi du 15 septembre 1947 concernant les agissements contre la collecte ; *elles n'ont, en pratique, pas reçu d'application.*

(3) Camille LAURENS, *Débats du* 28 août 1947, Assemblée nationale, J.O., p. 4.763.

(4) Annexe, nº II-783 au procès-verbal, séance du 12 septembre 1946.

Le projet réorganise les conditions de déroulement de la poursuite qui est, en principe essentiellement judiciaire. Le Procureur de la République en décide et dans le cas où l'action pénale se déroule, l'administration devient partie jointe au procès (comme en matière de douanes) ; elle requiert le prononcé de peines complémentaires particulières (amende ou confiscation). Si le Parquet n'ordonne pas les poursuites judiciaires, le ministre de l'Economie nationale garde la possibilité d'obtenir sur le plan administratif la sanction du « trouble économique » ; une commission contentieuse départementale, présidée par un magistrat, en décidera. Cependant, le Préfet peut toujours prononcer cumulativement ou séparément l'interdiction d'exercice de la profession et la fermeture de l'établissement.

SECTION III

Le contrôle préfectoral de la liberté d'entreprise.

Le décret-loi du 9 septembre 1939 soumet la création et l'extension de tout établissement commercial, industriel ou artisanal, à une autorisation du Préfet du département dans lequel la création est envisagée ou dans lequel est situé l'établissement dont l'extension est demandée.

Ce texte a essentiellement servi, pendant la presque totalité de sa durée d'application, à contenir la tendance à l'accroissement de l'appareil de distribution déjà pléthorique en 1939 ; mais il était loin d'avoir été conçu à cette fin : aux premiers jours de la guerre, il avait été établi dans une préoccupation morale et sociale afin de donner à l'administration le pouvoir de défendre les mobilisés contre la concurrence de ceux qui, demeurés dans leurs foyers, voudraient créer un établisement nouveau ou étendre leur activité ancienne au détriment de leurs concurrents absents. Le souvenir des enrichissements commerciaux scandaleux de la guerre 1914-1918 n'était pas étranger à cette précaution légale.

Après l'armistice, le gouvernement de Vichy, mettant progressivement en place les instruments administratifs du dirigisme fit contribuer le décret-loi du 9 septembre 1939 à une tentative de stabilisation de la structure des circuits de distribution (1). Une simple circulaire ministérielle du 4 septembre 1940 énonce cette conception : « Le décret-loi du 9 septembre 1939, dit-elle, n'est pas devenu sans objet ; en effet, la démobilisation n'est pas encore terminée et, par ailleurs, un grand nombre de mobilisés ont été faits prisonniers... Toutefois, ce domaine d'application du décret se trouve déjà, et se trouvera de plus en plus par la suite, ramené à une importance moindre. Il ne paraît pas devoir en résulter cependant que le décret du 9 septembre ait perdu partiellement de son utilité ; d'autres considérations doivent entrer en jeu. Il n'est pas possible

(1) M. RIPERT, *Les aspects juridiques du capitalisme moderne*, L.G.D.J., 1947, considère que l'esprit d'application après 1940 du décret-loi du 9 septembre 1939 en vue de l'organisation professionnelle est une manifestation nouvelle et hardie de la politique de défense des commerçants existants. « Les commerçants en exercice, groupés pour la défense de leurs intérêts ont demandé protection contre une concurrence qu'ils estimaient leur être nuisible. Le capitalisme des petits commerçants prend résolument parti contre le libéralisme dès l'instant où il tire profit de l'intervention. » Telle est la tendance qu'illustre M. Ripert depuis un certain nombre d'années : L. 21 mars 1936, interdisant usines et commerces nouveaux de chaussures. Décret-loi 30 octobre 1935, interdisant les camions-bazars — Loi 22 mars 1936, interdisant l'ouverture de nouveaux magasins à prix uniques.

d'envisager actuellement un régime de liberté du commerce s'exerçant sans contrôle ; la création d'organisations de production auxquelles manqueraient la matière première ou les débouchés, l'ouverture de boutiques qui se trouveraient dépourvues de denrées à vendre, ou qui seraient en surnombre par rapport aux besoins locaux, engendreraient le désordre dans notre économie... »

Tel est le nouveau domaine d'action donné au décret-loi par un véritable détournement de ses buts primitifs.

§ I. — Conditions pratiques d'application.

a) Formes et procédure de l'autorisation :

C'est par un arrêté du Préfet du département dans lequel le fonds de commerce doit être créé ou étendu que l'autorisation sera accordée. Diverses circulaires ministérielles ont lié cette procédure au fonctionnement de l'organisation professionnelle et les Préfets ont l'obligation de consulter les organismes corporatifs correspondants : chambres de commerce, chambres des métiers pour les artisans, comités d'organisation ou offices professionnels et, en dernier lieu, pour assurer le contrôle technique du ministre de la production industrielle, inspecteur général de la production industrielle de la région administrative considérée. L'arrêté peut faire l'objet d'un recours devant le ministre de la production industrielle.

b) Circonstances d'octroi de l'autorisation :

L'autorité préfectorale dispose d'une grande latitude dans l'examen et le jugement des motifs et des circonstances de fait qui entourent la demande dont elle est saisie. Eviter l'accroissement du nombre de points de distribution dans une économie qui dispose de moins en moins de marchandises à répartir, telle est la directive capitale dont ne doit s'écarter qu'exceptionnellement l'administration ; par ailleurs, des considérations subjectives tenant à la personnalité du demandeur, à ses antécédents, à sa moralité, à ses procédés commerciaux, ont pu souvent n'être pas étrangères à des décisions préfectorales et surtout aux avis que les organismes professionnels ont été amenés à donner ; sans doute, les positions prises en ces matières par les groupements corporatifs n'ont-elles parfois pas été exemptes du souci de protection égoïste de leurs participants contre l'intrusion de nouveaux concurrents, mais dans l'ensemble, cependant, il est certain que tout ce qui pouvait restreindre l'augmentation du nombre des commerçants servait les intérêts de l'économie générale.

c) Les variations du contrôle contentieux (1) :

D'ailleurs, les conditions nouvelles d'application du décret-loi, portées devant les juridictions contentieuses, connurent des fortunes diverses.

Les juridictions judiciaires d'abord se montrèrent particulièrement exigeantes dans l'appréciation des éléments constituant l'infraction frappée d'une amende correctionnelle et même d'une peine d'emprisonnement (loi du 17 juillet 1941 (2).

---

(1) Cf. CHAUVEAU, *Création et extension des fonds de commerce*, (*Semaine Juridique*, doctrine 1942, n° 15).

(2) Eléments constitutifs du délit : quoique la notion de transfert de fonds de

Le Conseil d'Etat ensuite eut assez souvent à se prononcer sur des recours pour excès de pouvoir contre les décisions des Préfets ou des Ministres ; il confirma la position de l'administration faisant servir ce texte à des buts d'organisation professionnelle (1).

d) La valeur des décisions préfectorales :

Les conditions dans lesquelles les Préfets ont exercé les pouvoirs qu'ils tenaient du décret-loi du 9 septembre 1939 ont donné lieu à de très sévères critiques des observateurs extérieurs ; ces appréciations ne semblent d'ailleurs pas avoir tenu suffisamment compte de ce que l'imprécision des instructions laissait à l'exercice de la prérogative préfectorale un caractère d'improvisation permanente.

Un rapport officiel présenté devant le conseil de l'économie nationale sur « le coût de la distribution »en 1946 s'exprime d'une manière extrêmement sévère. « Les autorisations ont été accordées libéralement par les Préfets, en général contre les avis des chambres de commerce et sans enquête sérieuse, ni sur l'utilité des opérations sollicitées, ni sur la qualité des postulants. Trop souvent, les hasards des relations ont déterminé les services préfectoraux plus qu'une saine doctrine ».

M. Robert Catherine s'exprime en termes analogues : « l'expérience, dit-il, de ces six années d'application du décret-loi du 9 septembre n'a répondu qu'en partie à ses intentions (celles du législateur). L'absence de critères suffisamment précis, la longueur de la procédure d'examen des demandes et les nombreuses possibilités d'interventions auprès des divers organismes consultés, enfin, les errements particularistes des services préfectoraux, ont souvent conduit à oublier les intentions initiales des rédacteurs du décret (2). »

Ces jugements nous apparaissent excessifs, surtout en ce qui concerne le sérieux des services administratifs des préfectures. On ne souligne pas assez combien les préfets étaient mal armés pour exercer cette attribution : la documentation économique, surtout statistique, étant inexistante ou très souvent erronée ; les agents de contrôle inexpérimentés ; les renseignements fournis par les organismes professionnels tendancieux. Si des autorisations inopportunes ou injustifiées ont pu être données, la faute incombe essentiellement à l'imprécision des moyens et des buts du dirigisme, aux rivalités d'organismes professionnels que les Préfets n'ont souvent pas eu les moyens de dominer, enfin aussi sur un plan plus élevé

---

commerce, par exemple, ait fait l'objet d'un arrêté ministériel du 22 avril 1940 exigeant une autorisation, un tribunal a estimé que le transfert soumis à autorisation impliquait un changement de localité. « Les procès ridicules abondent, écrit M. Georges RIPERT, (*Op. cit.*, n° 101)... Le directeur d'un cinéma qui tient une buvette peut-il tenir un bar élégant *cass. crim*, 3 mai 1945 G. P. 28 juillet 1945 » — notion d'extension : la jurisprudence s'est accordée, en général, à qualifier d'extension une addition au commerce préexistant d'un commerce de marchandises de nature différente -- difficultés de preuve : existence ou non de l'activité commerciale incriminée avant la guerre : l'administration aurait voulu que le registre du commerce soit considéré comme en faisant une preuve exclusive, mais les tribunaux ont estimé qu'il n'y avait là qu'un simple élément d'information ou de présomption.

(1) C.E., 16 février 1944, *Melchior* G. P. 22 mars 1944 conclusions *Léonard*-C.E. 16 avril 1943, *Syndicat grossistes œufs Nice et Alpes-Maritimes*, R. p. 101 — C.E. 16 novembre 1943, *société nouvelle maison, Limoges*, R. p. 351 — C.f. Jurisprudence citée par M. WALINE, *Manuel de droit administratif*, éd. 1946, p. 257.

(2) Robert CATHERINE : *La succession du décret-loi du 9 sept. 1939, Droit social*, mars 1946.

à ce trouble d'ordre moral qui, depuis de nombreuses années, affecte l'esprit public en poussant vers des activités parasitaires, un nombre toujours plus grand de citoyens : pouvait-on espérer des Préfets qu'ils opposent efficacement à ces entreprises le frêle barrage d'un texte (1).

§ II. — L'efficacité relative du décret-loi.

1. Plus qu'à des considérations partielles sur les modes de délivrance des autorisations préfectorales, une étude objective doit s'attacher aux résultats d'ensemble. Si l'activité préfectorale n'a pu que contenir malaisément les impatiences des candidats commerçants, il est indispensable d'enregistrer dans une vue d'ensemble que, suivant les chiffres fournis par M. Catherine, du 1er janvier 1942 au 31 décembre 1944 pour trois années, le nombre des nouveaux points de vente autorisés n'a été que de 20.083, c'est-à-dire moins de 4 % du nombre total approximatif des entreprises commerciales (2).

Imagine-t-on, cependant, ce qu'eût été le gonflement de notre appareil de distribution si la liberté en était restée maîtresse. L'expérience a été faite depuis le 1er janvier 1946 et nous en dirons plus loin les conséquences.

Pour en juger équitablement les résultats, il est indispensable de replacer le décret-loi du 9 septembre 1939 dans l'ensemble du problème de la distribution. L'appareil commercial français est incontestablement affecté depuis longtemps d'un encombrement grave ; or, les interventions législatives ou fiscales se sont toujours ingéniées à accentuer cette situation. Les formes nouvelles de la distribution, plus rationnelles et plus économiques (grands magasins, entreprises à succursales multiples, camions-bazars, magasins à prix unique, etc...) constituaient une concurrence dramatique pour les modes anciens, parcellaires et inorganisés. Sous l'inspiration d'un double mobile, la loi est intervenue pour contenir ces améliorations : « social, dans la mesure où l'Etat veut garantir l'existence des classes moyennes considérées comme nécessaires à l'équilibre social, politique, dans la mesure où dans un régime parlementaire les petits et moyens commerçants constituent une force électorale puissante. A l'origine de ces mesures, les préoccupations proprement économiques passent au second plan. L'intérêt du consommateur, le souci d'une distribution rapide et peu coûteuse sont négligés (3) ».

Le commerce français aborda ainsi la grande crise de pénurie en 1940 ; la transformation fondamentale à ce moment des conditions économiques ne posséda pas la force de détruire cette sorte de superstition protectrice du petit commerce dont la légalité française était affectée depuis de longues années ; le pouvoir conféré à l'administration locale de contenir

(1) Une mise en ordre totale de l'appareil de distribution eût dû pouvoir atteindre d'ailleurs une catégorie très importante d'actes qui échappent à la portée du décret de 1939 ; ce sont les opérations d'achats et de ventes de fonds commerciaux *existants* qui s'exercèrent toujours librement quelles que soient les conditions de prix ou la moralité commerciale des contractants en cause.

(2) M. Catherine cite quelques chiffres d'accroissements : boucheries 1510, habillement et tissus, 2281 ; alimentation générale, 3.102 ; pâtisseries, confiseries, chocolateries, 380 ; commerces ambulants en 1943 et 1944, 2.097 créations et extensions.

En 1942, il y eut 3.510 décisions défavorables sur 5.314 demandes, (cité par RIPERT, *op. cit.*, p. 226, note 3).

(3) Rapport sur « le coût de la distribution », p. 6.

les créations commerciales n'était par conséquent pas de force à s'opposer à ce que l'opinion générale continuait à considérer comme l'exercice d'une liberté fondamentale.

2. La rupture : le rétablissement de la liberté commerciale (janvier 1946) ;

La confusion trop fréquente que depuis la Libération une grande partie de l'opinion publique a entretenue entre la liberté politique restaurée et la liberté économique à rétablir en corollaire, est à l'origine d'une mesure particulièrement significative et grave de conséquences : l'abrogation du décret-loi du 9 septembre 1939.

Certes, les explications libérales données de cette mesure sont séduisantes : « depuis le retour des prisonniers et devant la nécessité, pour rendre un peu de vie à une économie anémiée, de permettre aux hommes de bonne volonté de tenter leur chance, le maintien des dispositions de 1939 apparaissait comme une dangereuse erreur », écrit un commentateur (1).

Mais une pareille décision était affectée d'une méconnaissance fondamentale des conditions objectives de la conjoncture économique : « On a prétendu, écrit M. Catherine, revenir à la liberté d'établissement dans une conjoncture où ne joue ni la liberté de transactions, ni celle des prix, c'est-à-dire dans un régime où producteurs et distributeurs jouissent d'une situation privilégiée qu'aucune sanction sérieuse, économique ou pénale, n'a jusqu'alors réussi à ébranler. »

C'est dans ces conditions qu'est intervenu l'article 42 de la loi de finances du 31 décembre 1945 qui abroge le décret-loi du 9 septembre 1939. Le retour à la liberté ne subit que deux catégories d'exceptions : en premier lieu, les interdictions de 1939 subsistent en ce qui concerne les créations ou extensions d'établissements exploités par les sociétés anonymes ou en commandite par actions, autres que les coopératives de production ou de consommation ; cette restriction manifeste la méfiance du législateur vis-à-vis des initiatives et de la puissance économique que permettent les groupements anonymes de capitaux. En second lieu, sont exceptées les personnes condamnées par une cour de justice ou une chambre civique ou frappées par un comité de confiscation des profits illicites d'une amende d'un montant déterminé. Mais ces deux exceptions n'atteignent le principe général de liberté restaurée que dans une assez faible mesure.

Les résultats de cette restauration de la liberté d'entreprise n'ont pas été longs à se manifester : dès le premier janvier 1946, une ruée vers les activités commerciales se produit affectant essentiellement le textile (50 % des créations pour Paris pendant le mois de janvier 1946), les fruits et légumes (25 %), les commerces ambulants (20 %) (2).

Le mouvement se précipite tout au long de l'année au point qu'à la tribune de l'Assemblée nationale le ministre du ravitaillement peut déclarer que plus de 300.000 créations de commerces nouveaux avaient eu lieu depuis le 1er janvier 1946 ; combien, sans doute, parmi ces nouveaux commerçants qui ne cherchaient, par une déclaration au registre du commerce, qu'un alibi ou une façade à leur activité commerciale irrégulière (3).

---

(1) *Semaine juridique* n° 9, 1946. — *Le retour à la liberté commerciale : principes et exceptions.*

(2) Chiffres cités par Catherine, art. cit.

(3) Déclarations Yves Farge, *J. O. Débats*, 3 août 1946, p. 2.942. — Le 8 août 1947, M. André Marie, Garde des Sceaux, déclare « qu'il y a actuellement en France

Eclairés ainsi par les résultats extrêmement fâcheux du rétablissement de la liberté commerciale en période de pénurie persistante, les conditions d'application du décret-loi du 9 septembre 1939 par l'autorité préfectorale revêtent un aspect méritoire puisqu'elles ont contenu nettement, pendant près de six ans, une poussée parasitaire qui n'aurait pas manqué de se manifester à cette époque d'une manière encore plus nocive à l'intérêt général qu'en 1946, en raison de l'état de guerre et d'occupation.

A de nombreuses reprises, la gravité du problème posé par l'encombrement des professions commerciales a été évoquée officiellement (1). L'éventualité du rétablissement par une loi de l'autorisation préalable avait été envisagée ; mais le législateur s'est borné à établir un texte de loi (2) sur « l'assainissement des professions commerciales » qui, sans rétroactivité, interdit désormais toutes activités commerciales aux titulaires d'un certain nombre de condamnations importantes.

Une mesure partielle de « numérus clausus » a cependant été prise, nous l'avons déjà signalé, en ce qui concerne les négociants en bestiaux : leur nombre au 31 décembre 1945 s'élevait à 15.358, chiffre sensiblement voisin de celui de 1938 ; au 1er février 1947, l'effectif des personnes habilitées au commerce des bestiaux était de 25.667 (3). La loi n° 47-650 du 9 avril 1947 a prescrit que le nombre des cartes d'acheteurs de bestiaux ne devait pas dépasser celui des inscrits au registre du commerce dans cette profession au 2 septembre 1939 ; la révision des cartes en cours a été effectuée par les Préfets pour appliquer cette très énergique mesure légale (fin 1947).

Un jour ou l'autre, cependant, le problème d'ensemble de l'hypertrophie de notre appareil de distribution s'imposera au législateur.

SECTION IV.

Le contrôle préfectoral des opérations immobilières.

La loi du 16 novembre 1940, qui subordonne à la délivrance d'une autorisation préfectorale la validité de toutes les opérations de mutations entre vifs relatives à des biens ou à des droits réels immobiliers, intervint brusquement sans qu'aucun exposé des motifs ou un commentaire officiel en fasse connaître les motifs. Mais les instructions ministérielles d'application lui donnèrent comme objectif d'éviter, dans un but de stabilisation économique, le gonflement des prix des biens immobiliers et aussi de déjouer les tentatives éventuelles de spéculations ou d'accaparements immobiliers, de la part des ressortissants étrangers surtout. Ce texte devait aussi contribuer à la persécution des Israélites.

§ I. — Conditions d'application.

a) Actes soumis à autorisation :

La cession à titre onéreux, ou à titre gratuit, de la pleine propriété,

---

500.000 commerçants de plus qu'avant la guerre » (Cons. de la République, *J.O.* Débats, séance 8 août, page 1.657).

(1) Cf. André PHILIP : *La politique économique du gouvernement :* exposé édité par « La documentation française, Paris 1947 ».

(2) L. 47-1635 du 30 août 1947, *J.O.*, 31 août, p.8661.

(3) Chiffres fournis dans une réponse à une question parlementaire (*J.O Débats* Assemblée nationale, séance 21 mars 1947, p. 1.013, n° 671).

de la nue-propriété ou de l'usufruit portant sur des immeubles ; la constitution de servitudes ; l'apport en société d'immeubles ou de biens immobiliers ; la constitution d'hypothèque ou d'antichrèse ; la conclusion d'un bail d'immeuble d'une durée supérieure à neuf ans, à laquelle est assimilée la cession d'un droit au bail pour lequel plus de neuf années fermes sont encore à courir.

b) Octroi de l'autorisation :

C'est au Préfet du département où est situé l'immeuble que doit être demandée l'autorisation ; l'instruction d'application du 27 janvier 1941 dispose que si, dans le délai de 8 jours, le Préfet n'a pas fait connaître sa décision, l'autorisation est considérée comme accordée.

c) Sanctions du défaut d'autorisation :

Aux termes de l'article 2 de la loi, le défaut d'autorisation préfectorale entraîne la nullité de l'ensemble de l'opération immobilière, non seulement de l'acte écrit, mais du contrat ayant créé les obligations ; des sanctions pénales frappent aussi les parties qui ont commis l'infraction.

d) Caractère juridique de l'autorisation :

La loi du 16 novembre 1940 apporte à l'article 1583 du Code civil par l'effet duquel la propriété est transmise par le seul accord des parties, une infraction fondamentale en faisant dépendre d'une autorisation préfectorale la validité des contrats immobiliers. De quelle manière, au point de vue juridique opérait cette autorisation ? La doctrine comme la pratique ont dû, dans le silence du texte, échafauder des explications diverses.

Certains praticiens insérèrent dans les contrats de vente une condition suspensive expresse faisant dépendre la réalisation de l'acte de l'intervention de l'autorisation préfectorale ; cette clause était valable mais, à son défaut, l'hypothèse fut émise que la convention préalable était assortie d'une condition suspensive tacite : le vendeur et l'acquéreur sont bien liés dès le contrat ; toutes les obligations concernant le prix, les modalités de paiement ou de la délivrance, la garantie prennent naissance dès la conclusion de l'acte ; mais le transfert de la propriété se trouve reculé jusqu'à l'intervention de l'approbation préfectorale. « Il y a, imagine M. Fréjaville (1), en vertu de l'autorisation une dissociation à la mode romaine entre l'accord des parties, créateur d'obligations et le transfert de la propriété. » Un grand nombre de décisions judiciaires fait sensiblement droit à cette interprétation en décidant que l'autorisation préfectorale fait obstacle, non à la conclusion de la vente, mais au transfert de la propriété.

Cependant, l'article 2 de la loi la contredit qui prononce la nullité de l'ensemble de l'opération en cas de défaut d'autorisation : « En effet, écrit M. Fréjaville, avec l'interprétation proposée, la sanction de nullité établie par ce texte est impossible à concevoir. En effet, les opérations visées à l'article 1er sont les mutations de propriété ou de droits réels immobiliers. Si l'on décide que le défaut de mention de l'autorisation

(1) FREJAVILLE : *Les difficultés d'application de la loi du 16 novembre 1940.* — *Semaine Juridique* 1943, nos 8, 9, 10.

constitue un obstacle au transfert de propriété, il devient impossible qu'un acte constate la réalisation d'une mutation si celle-ci n'est pas autorisée. L'acte sera toujours valable en tant qu'il créée des obligations. »

Ainsi, on ne peut conclure qu'à une malfaçon de la loi. Aucune correction n'est jamais d'ailleurs intervenue et c'est tant bien que mal que l'autorité préfectorale a continué, pendant toute la guerre, à mettre en œuvre un texte sur la portée juridique duquel l'incertitude régnait (1).

§ II. — L'interprétation étroite par le Conseil d'Etat des buts de la loi du 16 novembre 1940

Le but essentiel, quoique non exprimé, de la loi du 16 novembre 1940, était d'éviter ou de contrarier des spéculations susceptibles d'entraîner une augmentation désordonnée de la valeur des immeubles et de peser lourdement sur le niveau d'ensemble des prix.

L'intervention de l'autorité préfectorale était-elle de nature à contenir ou à déjouer tous les procédés employés par les détenteurs de capitaux oisifs ? Cela est douteux en raison de l'habileté des hommes d'affaires. Cependant, une instruction approfondie des demandes d'autorisation a certainement, en de multiples cas, réussi à déjouer les opérations spéculatives et le Conseil d'Etat a approuvé les enquêtes minutieuses opérées par les Préfets sur les buts et la situation des acquéreurs de biens et droits immobiliers (2).

Certains Préfets, dépassant le but énoncé ci-dessus, ont pensé que la loi du 16 novembre pouvait être un instrument d'une politique tendant à réserver l'acquisition des propriétés rurales aux professionnels de l'agriculture. Mais dans un arrêt (3), le Conseil d'Etat a annulé la décision d'un Préfet refusant à des industriels l'autorisation d'acquérir une propriété immobilière pour le motif unique que ces acheteurs ne s'étaient pas préoccupés auparavant d'acquérir un domaine rural et qu'il convenait de réserver à des agriculteurs de profession la faculté de ces acquisitions. La Haute Assemblée a vu un détournement de pouvoir dans le fait, pour l'autorité administrative, d'utiliser le texte du 16 novembre pour des motifs qui ne sont pas conformes aux intentions du législateur.

En effet, le texte de 1940 estime-t-elle, ne peut avoir pour objectif de

---

(1) M. Georges RIPERT, *(Op. cit.)*, juge aussi sévèrement cette loi : « Cette loi a bouleversé les règles du Code civil, supprimé l'effet de la convention des parties, jeté l'incertitude sur l'époque du transfert de la propriété... Un arrêt a qualifié sévèrement l'autorisation de « simple mesure de police d'un caractère discrétionnaire, étrangère aux conceptions fondamentales et traditionnelles du droit français ». (Chambéry, 22 juin 1945. D. H. 1944.16) ».

(2) « Le législateur a entendu éviter les spéculations portant sur ces biens ou leur accaparement ; qu'il suit de là que le Préfet peut refuser son autorisation quand l'origine des ressources, l'activité habituelle ou les intentions de l'acquéreur éventuel ne lui paraissent pas exclusives d'un but de spéculation ou d'accaparement ; que la situation du vendeur peut rendre plus ou moins vraisemblable ou probable l'existence d'un tel but, mais n'est pas à elle seule de nature à justifier un refus d'autorisation qui aurait pour conséquence de rendre la propriété inaliénable entre les mains de son détenteur » (C.E. 28 juillet 1944. *Dame Constantin*. R. p. 219).

(3) C.E., 9 juillet 1943, *Tabouret et Laroche*, G. P., 13 août 1943 (conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Léonard).

modifier le statut de la propriété foncière en France et d'assurer aux agriculteurs de profession un privilège pour l'acquisition des domaines agricoles ; il n'est qu'une loi de police destinée à éviter des abus (1).

D'ailleurs, la loi du 16 novembre est tellement, à titre principal, une loi de police, qu'elle ne porte pas le contre-seing du ministre de l'agriculture et que ses instructions d'application sont adressées aux Préfets sous le timbre de la direction générale de la sûreté nationale. La disposition de l'instruction du 22 janvier 1941 prévoyant, par le silence du Préfet dans les huit jours de la demande, l'approbation tacite est aussi la preuve du caractère exceptionnel que le législateur attache à un refus.

Le Conseil d'Etat a confirmé, à plusieurs reprises, l'interprétation de l'arrêt Tabouret (2). Il a aussi désavoué les initiatives des Préfets au-delà des instructions ministérielles ; il a, par exemple, déclaré illégale une circulaire du Préfet de l'Oise exigeant que tous les baux immobiliers passés par des étrangers soient soumis à son autorisation quelle que soit leur durée, alors que la loi ne vise que les baux d'une durée supérieure à 9 ans (3).

Malgré la censure très rare et toujours tardive du Conseil d'Etat, les Préfets ont manié, à peu près discrétionnairement, la loi du 16 novembre ; leurs décisions n'étant pas motivées, les buts les plus divers ont donc pu être poursuivis, mais il est certain que, dans l'ensemble, celui d'assainissement économique a dominé.

§ III. — Annulation de la loi du 16 novembre 1940.

La loi du 16 novembre 1940 et les textes subséquents ont été frappés d'annulation (sans rétroactivité) par une ordonnance n° 45.2619 du 2 novembre 1945 (4). Depuis cette date, les opérations immobilières relèvent désormais à nouveau de la seule convention des parties.

A l'heure actuelle, la législation sur le statut du fermage (O. du 17 octobre 1945 et loi du 13 avril 1946) semble traduire une des préoccupations qui ont peut-être animé les auteurs de la loi du 18-11-1940, en tout cas, parfois, nous l'avons vu, les autorités chargées de l'appliquer : c'est l'institution du « droit de préemption » du fermier ou du métayer en cas de vente de la propriété qui tend à réserver une priorité légale d'achat

---

(1) Elle intervient (la loi), dit M. Léonard, au cours d'une des périodes les plus dramatiques de notre histoire nationale où il faut sauvegarder à tout prix les valeurs francaises les plus essentielles. Au premier rang d'entre elles figure la propriété foncière. Or, cette forme de propriété est menacée. Sur elle, des courants d'achats inquiétants se dessinent. Ils sont le fait d'individus, de groupements qui n'ont aucunement l'intention de procéder à des investissements durables de capitaux. Ils jouent à la hausse des propriétés comme ils pouvaient hier spéculer sur des titres mobiliers. D'autre part, la chute de notre monnaie met la terre française à la discrétion d'acheteurs étrangers ou de spéculateurs nantis d'or ou de devises étrangères. Aller au-delà, faire de la loi du 16 novembre 1940 l'instrument d'une révolution économique et sociale aussi profonde que celle qui consisterait à interdire d'une manière générale à de vastes classes de la population française l'accès à une des formes les plus essentielles et les plus normales du droit de propriété, serait à notre sens, prêter aux auteurs de la loi une pensée si hardie et sans doute *si dangereuse, qu'elle ne peut se déduire de leur seul silence* ».

(2) C.E., *Epoux Provini*, 28-2-1945 R. 1946, p. 44. — C. E. 22-12-1944, *Baudouin*, S. 1945-3-32.

(3) C. E. 30 mai 1945, *époux Swenen*, R. 1946, p. 112.

(4) J. O., 3-11-1945, p. 7.183.

de la terre à ceux qui la mettent eux-mêmes en œuvre ; certains Préfets avaient déjà cru pouvoir utiliser à une fin analogue la loi du 16 novembre 1940.

SECTION V

Les pouvoirs locaux de détermination des salaires.

Dès le début de la guerre de 1939, les salaires échappent à la convention même collective des parties, pour faire l'objet d'une fixation administrative ; un décret-loi du 10 nov. 1939 ouvre la politique des salaires dirigés. Complété par un décret du 1er juin 1940, il stabilise les salaires aux taux en vigueur au 1er septembre 1939, que ces salaires résultent de conventions collectives ou de sentences arbitrales, qu'ils s'appliquent à des industries travaillant pour la défense nationale ou au secteur libre. Le gouvernement de Vichy maintient en vigueur ces dispositions d'ordre général (1).

§ I. — La fixation régionale des salaires durant le régime de Vichy.

Par une première intervention de l'Etat, une loi du 23 mai 1941 porte relèvement général des salaires sous forme d'une allocation supplémentaire aux salariés. Le principe du blocage aux taux de septembre 1939 est maintenu mais une indemnité s'y ajoute, d'un montant uniforme pour tous les salariés de cinq zones territoriales, entraînant un premier écrasement de la hiérarchie des rémunérations.

C'est alors que le gouvernement décide de confier aux Préfets régionaux le soin de déterminer pour tous les salariés un minimum de rémunération en rapport avec l'augmentation du coût de la vie : ce fut l'opération dite du « relèvement des salaires anormalement bas » pour laquelle un arrêté ministériel du 23 juin 1941 délègue aux Préfets régionaux l'exercice des pouvoirs confiés au Ministre par le décret-loi du 10 novembre 1939 et la loi du 1er juin 1940.

Par une instruction générale du 27 février 1942, le Ministre du travail codifie à l'usage des Préfets régionaux les règles qu'ils auront à observer, car une certaine confusion était apparue dans les travaux de chaque ressort régional. Deux tâches essentielles leur sont assignées :

a) fixation d'un salaire minimum au-dessous duquel les salaires effectifs devaient être considérés comme anormalement bas ;

b) établissement, par voie d'arrêtés préfectoraux, pour chaque branche d'activité importante de la région, d'un barème de salaires minima, prenant pour base le minimum fixé par l'arrêté d'ordre général et tendant à maintenir la hiérarchie des rémunérations, tant au sein d'une même branche d'activité qu'entre les diverses entreprises ; une certaine marge d'appréciation est laissée, dans le but de maintenir la hiérarchie existante et de tenir compte des conditions spéciales d'activité économique de chaque région ou de telle ou telle branche d'activité.

Les travaux régionaux, par les vastes consultations et enquêtes qu'ils entraînaient, furent assez lents puisque une circulaire du 24 septembre 1942

(1) Cf. R. JAUSSAUD : *Le régime des salaires en France, Droit Social*, décembre 1945. — « Vers la mise en ordre des salaires », *Droit social*, avril 1944.

informe les Préfets de la clôture au 1er novembre 1942 des opérations de relèvement, l'armée d'occupation étant intervenue pour signifier qu'elle ne tiendrait pas compte de décisions régionales postérieures au 1er novembre. Le gouvernement considérait le travail régional comme devant procurer un premier tableau régional et professionnel des salaires qui ouvrirait la voie à l'échelon national, à une mise en ordre générale.

A ce moment, le commandement allemand publie le 1er février 1943 une ordonnance fixant les salaires minima dans l'industrie du fer, des métaux et dans l'industrie électrique valable pour toutes les entreprises assujetties, en totalité ou en partie, à des fournitures allemandes. Le Ministre du travail, en présence de la dualité qui allait être ainsi créée dans les régimes des salaires applicables par les entreprises d'une même branche, négocie une amodiation de l'ordonnance du 2 février, et obtient la possibilité de publier un arrêté du 21 juin 1943 applicable à l'ensemble des entreprises métallurgiques. Mais en même temps, un arrêté du 19 juin retire aux Préfets régionaux la délégation des pouvoirs qui leur avait été faite par l'arrêté du 23 juin 1941.

Ainsi se termine l'intervention réglementaire du pouvoir régional en matière de salaires ; c'est par des arrêtés de remise en ordre sur le plan national, applicables de proche en proche à chacune des branches d'industrie qu'un nouveau relèvement des salaires allait être opéré.

§ II. — Le Commissaire de la République et la fixation des salaires.

I. « Le relèvement provisoire » des salaires au lendemain de la Libération:

La Libération du territoire place le Gouvernement en présence d'un problème des salaires d'une acuité exigeant une intervention immédiate : d'abord la règlementation résultant de la récente remise en ordre est généralement inobservée par la pratique de salaires de fait variables selon les genres d'activité ; par ailleurs, l'indice de la hausse du coût de la vie révèle que les salaires ont perdu plus de 50 % de leur pouvoir d'achat de 1939.

Aussi, le gouvernement décide-t-il de procéder d'extrême urgence à un relèvement provisoire qu'il charge les Commissaires de la République de réaliser sur la base des décrets des 10 novembre 1939 et 1er juin 1940 ainsi que d'un arrêté du 24 juin 1944 déléguant aux Commissaires régionaux de la République l'exercice des pouvoirs conférés par l'ordonnance du 24 août 1944 au commissaire des affaires sociales.

En collaboration étroite avec les organisations syndicales ouvrières et patronales sur le plan régional, les Commissaires de la République procèderont à la détermination des majorations provisoires, soit en tenant compte purement et simplement, du système des zones établi par le relèvement vichyssois le plus récent, soit en y apportant des modifications plus ou moins importantes.

En tout cas, dès la fin septembre 1944, les majorations provisoires sont partout déterminées, mais on se trouve désormais en présence d'un système des salaires assez confus variable suivant les régions, dans certaines d'entre elles le régime des salaires étant fondé sur un certain système de zones pour le montant pratiqué avant la libération et sur un autre système pour le montant correspondant à la majoration récente.

Cette disparité des décisions régionales amène le gouvernement à

évoquer à nouveau l'ensemble du problème en déssaisissant l'autorité régionale ; c'est l'opération à nouveau dite de « remise en ordre des salaires » sur le plan national et qui a lieu dans le courant de mars 1945.

2. Le régime des salaires agricoles :

Enfin, les Préfets ont reçu une compétence exceptionnelle pour la fixation des salaires agricoles, qui en raison de leur caractère spécial avaient toujours échappé à une détermination uniforme soit par convention collective, soit par voie règlementaire.

Une ordonnance du 7 juillet 1945 en effet (1) organise les conditions du travail dans les exploitations agricoles. Elle crée, notamment, des commissions paritaires départementales composées en nombre égal de représentants des employeurs et des salariés de l'agriculture chargés, entre autres, d'établir des propositions pour la fixation des salaires minima des différentes catégories de salariés agricoles.

Le Préfet, saisi de ces propositions, établit un projet d'arrêté qui n'est mis en vigueur qu'après consultation du Commissaire de la République et approbation expresse des ministres de l'agriculture et du travail.

Les arrêtés préfectoraux relatifs à la fixation des salaires agricoles (salaires en argent et avantages en nature) ont été pris dans tous les départements ; de nouveaux arrêtés leur ont appliqué la majoration de 25 % à compter du 1er juillet 1946. Une loi du 21 août 1947 les a validés (2).

Soulignons enfin qu'aux termes de l'O. du 17 octobre 1945 et de la loi du 13 avril 1946 sur le statut du fermage, les Préfets ont qualité pour rendre exécutoires par arrêté, après contrôle de la légalité de leurs clauses, les contrats-types de bail à ferme ou à métayage élaborés par la commission consultative départementale des baux ruraux.

CONCLUSION

Les causes théoriques et pratiques de l'échec du dirigisme sur le plan local.

Nous avons décrit les conditions de l'action économique du pouvoir administratif local. Un domaine lui échappe à peu près totalement, à l'exception du rationnement de certains produits d'usage courant : c'est l'organisation industrielle et commerciale et la répartition. Le contrôle de la liberté d'entreprise et des transactions immobilières a offert aux Préfets de larges pouvoirs d'appréciation et de décision, mais sans directives générales précises. L'action préfectorale s'est exercée le plus activement en matière de mobilisation des ressources agricoles, de détermination de certains prix et de répression économique.

Mais même en ces domaines d'élection, l'action préfectorale était vouée à une infirmité qu'elle ne pouvait surmonter, car tenant aux conditions générales de l'organisation économique.

---

(1) O. nº 45-1940, *J. O.* 8 juillet 1945, p. 4.163.
(2) L. 47-561 du 21-8-47 J. O. 22 août, p. 8.306.

I. L'impuissance du dirigisme 1940-1948 au regard de la théorie économique.

L'administration économique était en présence d'une difficulté de principe essentielle : adapter à des structures demeurées libérales une contrainte que leur réaction naturelle était d'éluder. Une solution substantielle ne fut jamais donnée à ce problème.

La théorie économique avertit des difficultés du dirigisme dans les domaines où il s'exerce avec le plus de moyens (1) :

A) EN MATIERE DE PRIX

Le Préfet intervenait, nous l'avons vu, pour la détermination de catégories importantes et nombreuses de prix, mais il était dans ce domaine lié, aussi bien que le ministre de l'économie nationale, par les règles supérieures de la loi du 21 octobre 1940 : blocage des prix au 1er septembre 1939 ; augmentation des coûts de production, unique justification légale des demandes de hausse. Or, ces deux directives se sont heurtées à un refus d'assimilation du corps économique.

En effet, pour obtenir le maintien des prix à leur niveau antérieur et dans les mêmes rapports entre eux ainsi qu'une stabilisation relative des profits, salaires et revenus ou de leurs proportions, il est indispensable que plusieurs conditions soient réalisées : d'abord le blocage des profits, non seulement unitaires mais globaux ; or, le volume de la production peut encore varier et faisant varier les profits, il modifie les rapports des facteurs de production et donc l'ordonnancement économique général que l'on voulait cristalliser.

En second lieu, la stabilité des échelles de valeurs des sujets économiques, dont l'état des prix au moment du blocage est la traduction monétaire : or, les diminutions d'approvisionnements ont pour effet, par les possibilités différentes s'offrant à la satisfaction des besoins, de modifier les estimations individuelles et d'appeler naturellement les prix à se modeler sur elles. Si les rapports anciens d'échanges doivent encore déterminer objectivement le système des prix, le conflit éclate et l'administration passant du domaine des prix à celui du rationnement n'aura plus que la ressource de substituer sa propre échelle d'estimations aux échelles individuelles disparates, en instaurant après la taxation la répartition autoritaire.

En troisième lieu, une stabilité approximative des conditions de production ; or, en période de disette croissante où toutes les ressources disponibles, même les plus coûteuses, sont utilisées, d'inévitables hausses de coût déséquilibrent nécessairement le système des prix de la période d'abondance.

La loi du 21 octobre 1940 a-t-elle alors utilement retenu l'augmentation des coûts, éléments apparemment objectifs et communicables, comme base d'augmentation des prix ?

Ce critère n'est non plus pas décisif : d'abord parce que le coût est

---

(1) Nous nous inspirons étroitement dans l'analyse qui suit d'une très pénétrante étude de M. Max CLUSEAU : *Taxation science économique et rationnement : étude théorique et pratique des prix réglementés et d'une économie distributive*, Paris, Médicis, 1943.

une expression monétaire résultant de la combinaison des divers facteurs de production. Or, tout un domaine de l'économie nationale, le secteur agricole, est organisé en unités précapitalistes où le coût n'a pas un caractère comptable. Il est banal de constater que le paysan calcule rarement en termes monétaires le coût de son produit. Le taxateur des produits agricoles ne possède donc guère de base solide d'évaluation. Même lorsqu'il est déterminable, le coût n'est lui-même, observe M. Cluseau, qu'un prix, c'est-à-dire « l'estimation en termes de monnaie de la privation qui résulte pour l'agent économique de l'emploi d'une certaine quantité de biens produits à la fabrication de tel ou tel bien de consommation, emploi qui nous oblige à détourner ces facteurs de production d'autres emplois possibles et désirables ». Si donc le coût n'a de sens qu'en fonction des estimations personnelles des sujets économiques, comment possèderait-il ce caractère objectif qui permettrait d'élaborer à partir de lui un système cohérent des prix ; par son intermédiaire, le taxateur est ramené aux notions subjectives d'estimations individuelles dont sa mission était d'écarter les conséquences autrefois automatiquement exprimées en marché libre.

Ainsi, dans tous les domaines où le consommateur conserve la liberté d'appliquer ses revenus de la manière que lui inspirent ses appréciations personnelles, le régime du blocage et de la taxation, défini par la loi de 1940, ne peut qu'aboutir à un échec ou à des résultats très partiels. Une taxation efficace exige un système de distribution autoritaire des matières premières, un agencement imposé des facteurs de production et une répartition des produits par rationnement.

Dans tous les secteurs où la taxation ne s'est pas assortie d'une répartition, l'œuvre de l'autorité publique s'est alors exercée dans le vide ; et l'on a assisté à ces publications incessantes d'arrêtés nationaux, régionaux ou départementaux de prix inadaptés aux réalités du marché et le plus souvent inappliqués.

« A la logique et aux lois économiques d'une économie de marché», il faut substituer, écrit M. Cluseau, « la logique et les lois d'une économie entièrement dirigée par voie autoritaire. »

B) EN MATIERE DE CONSOMMATION RATIONNÉE

L'autorité du Préfet, nous l'avons vu, s'exerçait largement dans le domaine du ravitaillement alimentaire ; pour les denrées agricoles, l'ensemble du circuit économique était soumis à un contrôle administratif incessant. Mais les insuffisances du système pratiqué s'y sont manifestées d'une manière flagrante.

Les raisons en sont simples : le fonctionnement d'une économie de répartition et de rationnement est malaisément conciliable avec les modes d'organisation parcellaire du capitalisme et notamment les vestiges de l'économie fermée et de l'économie artisanale ; il exige en effet, la suppression et en tout cas la très sensible réduction de l'autonomie des producteurs. Or, dans le secteur agricole, la multiplicité des exploitations, leur caractère entièrement indépendant, les placent à peu près hors d'atteinte de l'autorité administrative ou professionnelle.

Echapper aux obligations que lui crée le ravitaillement général est pour le cultivateur chose aisée ; développer ses consommations familiales (volailles, viande), nourrir ses bêtes avec des céréales ou des produits laitiers, se livrer à une production artisanale rémunératrice (beurre, salaisons, etc...), répondre aux sollicitations innombrables que les consomma-

teurs viennent lui adresser, tels sont quelques-uns des moyens les plus courants d'éluder les contraintes que l'administration est impuissante, par des moyens de police, à imposer à une infinité d'exploitations.

Tout au long de la période de disette, le paysan déterminera à peu près librement la part de son produit qu'il jugera possible de livrer au ravitaillement général ; et les inexactitudes ou les refus de déclarations, les contestations d'impositions, les refus ou les insuffisances de livraisons, ont été la monnaie courante des soucis d'une administration hésitant entre les sanctions impopulaires, et en tout cas dépourvues d'exemplarité, ou les exhortations à une bonne volonté rurale plus soucieuse de prix que de remerciements. Sur un pareil champ d'application, dans une atmosphère politique toujours peu propice, l'action du pouvoir préfectoral n'était qu'une œuvre d'improvisation permanente, aux résultats extrêmement inégaux et variables selon la structure des exploitations de chaque région ou l'état d'esprit, variable aussi selon les régions et les moments, des cultivateurs.

Ainsi l'ampleur des fuites de produits ne laissait à la répartition administrative que des quantités ne correspondant même pas à la satisfaction de la moitié du minimum vital de la population (1).

Les structures et les lois d'un régime économique demeuré libéral dans ses lignes fondamentales ne pouvaient assimiler le dirigisme. « Tout se tient dans l'économie, écrit M. Buquet (2), et l'Etat ne dirige rien s'il ne contrôle pas toutes les positions de quelque importance. La taxation sans collecte, la taxation à la consommation et la liberté à la production, la taxation pour un contingent et la liberté pour le reste, autant d'illusions. Si l'on joue la carte de la liberté, fût-elle mêlée à d'autres cartes, elle domine vite le jeu et conduit à sacrifier le principe de l'égalité devant le besoin. »

2. L'administration locale et l'échec du dirigisme :

Depuis que s'est ouverte, en 1940, la période de pénurie, l'administration, aussi bien pendant l'occupation qu'après la libération, n'a donc été à même d'appliquer (et la connaissance de la théorie économique en donnait l'avertissement) qu'un dirigisme inégal et incomplet s'essoufflant à poursuivre une impossible stabilisation des facteurs essentiels de la conjoncture.

Très souvent, l'opinion, comme certains orateurs parlementaires, ont imputé à l'administration locale une part importante dans la responsabilité de l'échec du dirigisme : certes, la tendance aux autarcies départementales ou régionales inadmissibles, dont les événements de juin 1940 avaient donné le signal dans les désordres de l'exode, régna à l'état endémique tout au long de cette période.

A la Libération, le zèle de certains administrateurs locaux multiplia même les mesures populaires certes, mais prématurées de suppressions des rationnements, de blocage des denrées au profit des besoins locaux.

---

(1) Extrait du *Bulletin d'information du Ministère de l'économie nationale*, 1945, n° 6 :

Minimum vital (en calories) : 2.440	Moyennes	1941	1.194 c.
		1942	1.239 c.
		1943	1.173 c.
		1944 (août)	824 c.

(2) Léon Buquet : *Les salaires et les prix*, — *Droit social*, mai 1947.

Malgré ces errements et dans l'ensemble les autorités locales ont su donner à la collecte notamment les impulsions indispensables et multiplier, en matière économique, les initiatives utiles. Mais le dirigisme était atteint d'un défaut de fermeté imputable au pouvoir gouvernemental, dont n'émanaient le plus souvent que des instructions inapplicables faute de moyens, frappées de l'incompréhension des producteurs et des distributeurs, voire des consommateurs.

Une à une, les mesures qui eussent contribué à la direction économique du pays libéré étaient démantelées sous la poussée irrésistible d'intérêts corporatifs avides d'obtenir les mains libres ; les cultivateurs donnèrent d'abord l'exemple de la rébellion contre le système de la collecte ; les industriels et les commerçants suivirent les mêmes voies et se débarrassèrent de la plupart des sujétions administratives.

Le consommateur a fait en partie les frais de ces relâchements de l'autorité. Circonstance grave encore, cette dégradation du dirigisme ne s'accompagnait que partiellement ou avec un grand retard du dégonflement des effectifs d'un appareil de gestion de moins en moins utile (directions du ravitaillement, du contrôle économique, bureaux de répartition des carburants, des charbons, office agricole départemental, etc...) Un dirigisme bureaucratique poursuivait ainsi un « jeu sans partenaire » (1).

Affecté, nous l'avons vu, d'un vice substantiel de conception, l'incompatibilité entre une structure libérale de l'économie et une direction autoritaire, regardé comme une substitution accidentelle de la liberté, ménageant aux fraudeurs des échappatoires illimitées, le pseudo-dirigisme, enfin aujourd'hui parvenu à extinction presque complète, n'était qu'une organisation improvisée dans l'infortune.

En partie grâce à lui cependant, des années difficiles ont pu être franchies et un minimum de ravitaillement des grands centres assuré.

3. L'avenir du dirigisme.

Dans quelle mesure un certain dirigisme subsistera-t-il dans l'économie de demain et quel rôle l'administration générale sera-t-elle appelée à y jouer ? (2).

En l'état actuel des choses, il est difficile de fournir une réponse, tant sont conjecturales les lignes futures de notre économie comme celles de la réforme administrative. L'expérience d'administration économique qui s'est poursuivie depuis près de dix ans, est certes riche d'enseignements et si la mode est aujourd'hui de porter condamnation en bloc contre le dirigisme, il est douteux qu'il puisse être aboli totalement et qu'il n'en doive subsister très longtemps encore des pans importants (répartition des matières premières — commerce extérieur — rationnement de denrées déficitaires — et aussi plan économique d'ensemble).

---

(1) L'expression est de M. Pierre Bertaux (discours précité au conseil régional économique de Toulouse).

(2) Une distinction d'école entre le dirigisme et la planification a été établie par un orateur parlementaire : « L'économie appelle des mesures d'organisation dont les unes doivent être permanentes et les autres provisoires parce que liées à des nécessités avec lesquelles elles devront disparaître ». Les mesures permanentes sont le Plan, « ensemble d'impératifs adressés à l'industrie » ; « les mesures provisoires sont dues à la pénurie... et il n'y a pas de doctrine qui fixe comme un but idéal, le rationnement, la répartition, la taxation des produits indispensables à la vie ». (GAZIER, Assemblée nationale débats du 25 juin 1947, *J.O.*, p. 2.432).

Déjà la Constitution du 27 octobre 1946 veut engager l'avenir de nos structures économiques (1). La planification est consacrée par l'art. 25 qui prévoit « l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. »

« La nationalisation » d'autre part doit être appliquée à « tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait. »

Un secteur nationalisé qui comprend d'ores et déjà des branches capitales d'activité (chemins de fer — transports aériens et maritimes — mines — grandes banques — assurances — électricité) a été constitué. Le régime juridique des entreprises nationalisées s'organise en trois types principaux : établissements publics gérant sur le mode industriel et commercial des services publics anciens (électricité) ou créés par la nationalisation (mines) — entreprises privées, en général sociétés d'économie mixte, gérant des services publics (S.N.C.F. — sociétés de transports aériens) — établissements privés gérant des services privés appartenant à la nation (banques et compagnies d'assurances nationalisées — régie Renault — établissements Gnome et Rhône.

Mais quel que soit son type, l'entreprise nationalisée constitue une organisation strictement technique (à gestion généralement tripartite) qui sur le plan local n'entretient aucune relation de subordination avec les organes locaux d'administration générale (2). Les autorités administratives territoriales sont de trop faible échelle vis-à-vis des organes géants de l'Etat-entrepreneur ; un pouvoir régional d'administration aurait une meilleure aptitude à une mission de contrôle ou d'impulsion, (exécution des plans d'équipement hydro-électrique, par exemple).

L'institution des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire, elle, pourra être à la mesure de ces nécessités nouvelles, si les moyens lui en sont donnés.

Enfin, activité économique la plus rebelle à l'application d'un plan économique, l'agriculture, s'est-elle exceptée définitivement du dirigisme?

L'expérience 1940-1947 a révélé toutes les difficultés de « l'organisation » de millions d'exploitations agricoles ; il demeurera cependant indispensable d'assurer ou du moins de surveiller la mobilisation de certains produits essentiels.

Une mobilisation correcte des produits du sol exigeant une transformation industrielle est possible : blé — oléagineux — betteraves — orge ; la transformation industrielle crée en effet un point de concentration de produits, donc de contrôle aisé. Une condition est cependant indispensable : le recensement exact des ressources. Sur ce point, l'administration préfectorale avec le concours des maires, du conseil agricole départe-

---

(1) Cf. Jean RIVERO et Georges VEDEL : *Les problèmes économiques et sociaux de la Constitution du 27 octobre 1946 : Droit social*, mai 1947. — Cahier XXXI.

(2) La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation du gaz et de l'électricité a prévu l'organisation territoriale suivante de « l'Electricité de France » ; la *production* sera assurée par « six secteurs au moins » (art.2) mais l'étendue de la décentralisation à réaliser sera déterminée par une loi qui aurait dû paraître avant le 31 mars 1947 mais n'a pas encore été votée. La *distribution* est confiée à des établissements publics techniques dénommés « Electricité de France, service de distribution », suivi du nom géographique correspondant ; cette assise peut être départementale si la distribution est déjà coordonnée à ce stade ; mais la coïncidence n'est nullement obligatoire. (Cf. ROBLOT, *La nationalisation du gaz et de l'électricité, — Droit social*, mai 1947).

mental, de la direction des services agricoles, du génie rural, doit pouvoir obtenir sur la base de déclarations sincères une évaluation sérieuse des récoltes. A l'heure actuelle, des errements sont suivis qui devraient être réformés en matière d'estimation de la récolte de blé par exemple (1). Une gamme de sanctions rapidement applicables et sensibles doit frapper les dissimulations frauduleuses.

Pour les produits consommables en l'état, leur collecte est problématique en dehors d'une organisation autoritaire totale du circuit production-consommation, difficilement concevable sous un régime de liberté politique ou en dehors d'un effort spontané de discipline collective qui ne peut objectivement pas être prévu (2).

L'EXPERIENCE D'ADMINISTRATION DE LA PENURIE EST AUJOURD'HUI REVOLUE ; QUELLES QU'EN AIENT ETE LES INSUFFISANCES, LE POUVOIR PREFECTORAL A SANS CONTESTE CONTRIBUE PAR UNE APPLICATION VIGILANTE ET SOUVENT INGENIEUSE A EN ATTENUER LES RIGUEURS ET LES INJUSTICES.

---

(1) Extrait de « pour une politique économique cohérente », étude rédigée par un groupe d'inspecteurs généraux de l'Economie nationale, p. 59 :

« L'évaluation annuelle de la récolte de blé qui sert à déterminer l'un des postes les plus importants de notre programme d'importation, fournit un exemple typique d'erreur. La méthode officielle consistant à multiplier pour chaque département la surface estimée avec une forte erreur par le rendement moyen à l'hectare, estimé avec une erreur non moins grande, est un défi au bon sens et aux notions les plus élémentaires du calcul des probabilités ».

(2) L'étude citée dans la note ci-dessus imagine à côté du marché libre agricole un système de fournitures prioritaires à prix taxés aux cultivateurs qui livreraient volontairement des quantités déterminées de produits destinés à des consommateurs prioritaires.

DEUXIEME PARTIE

L'évolution des modes anciens d'administration locale

TITRE PREMIER

L'évolution du régime de décentralisation

CHAPITRE PREMIER

Le régime républicain d'état de siège

§ I. — Le régime des pouvoirs de guerre et l'administration locale.

La vie de la nation en guerre exige le renforcement du pouvoir exécutif et l'assouplissement dans un but d'efficacité et de rapidité supplémentaires des règles normales de l'action administrative. Pendant la guerre de 1914-1918, les libertés publiques avaient déjà subi des atteintes importantes ; mais le conflit de 1939 posera des problèmes exceptionnels d'organisation totale du pays en guerre. La loi du 11 juillet 1938 offrira alors au gouvernement ses ressources d'autorité souveraine, notamment en matière économique.

S'agissant du fonctionnement de l'administration locale, la guerre de 1914-1918 n'avait connu aucune mesure légale particulière ; le régime de l'état de siège (lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878 mises en vigueur par le décret du 2 août 1914) avait étendu sur la vie locale ses contraintes générales ; mais le statut des corps élus, conseils municipaux et généraux et des maires, n'avait fait l'objet d'aucune restriction formelle ; cependant, l'autorité gouvernementale avait, de sa propre initiative, assoupli et aménagé les conditions rigides de la tutelle. La théorie des circonstances de guerre que nous avons exposée plus haut (supra, p. 42), vint, à l'occasion du contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, établir la justification juridique des atteintes que l'administration avait portées aux textes protecteurs des libertés publiques.

La guerre de 1939 a renouvelé, sur une échelle beaucoup plus large, les circonstances d'application de la théorie des pouvoirs de guerre et le Conseil d'Etat en a, de nombreuses fois, proclamé à nouveau la légitimité. La

décision de principe à propos de laquelle la Haute Assemblée met soigneusement en œuvre son pouvoir de contrôle, quant au but poursuivi, aux circonstances et à la durée de l'illégalité, est un arrêté Lecoq du 7 janvier 1944(1) rendu dans l'espèce suivante : au moment de l'occupation par l'armée allemande en 1940 de la ville de Fécamp complètement isolée pendant un certain temps, le maire, ayant reçu l'injonction de faire ouvrir les magasins, institua une taxe extraordinaire sur les ventes au détail. Le Conseil d'Etat estime cette décision détachable de l'injonction ennemie et relevant donc de son examen ; bien qu'instituant un impôt non prévu par la loi, qu'émanant du seul maire et non de l'organe délibérant, il la déclare justifiée par la situation anormale de la ville à cette époque : « Considérant qu'en raison de l'impossibilité de réunir le conseil municipal et de recueillir l'approbation du Préfet, dit l'arrêt, il appartenait au maire, chef de la commune, de prendre les mesures exigées par cette situation ; que dans ces circonstances et dès lors qu'aucune des ressources municipales prévues par la législation en vigueur ne permettait de faire face aux besoins extraordinaires nés des événements, le maire de Fécamp a pu, légalement, par la décision du 13 juin 1940, prescrire la perception temporaire d'une taxe sur les recettes effectuées dans les magasins des commerçants et industriels de la ville ; que le fait que le maire a pris l'avis préalable des membres présents du Conseil municipal et des personnalités locales, n'est pas de nature à vicier sa décision. »

§ II. – Le décret-loi du 26 septembre 1939, instrument d'élimination administrative des élus communistes (2).

Au début de la guerre de 1939, le gouvernement disposait jusqu'au 30 novembre, en vertu de la loi du 19 mars 1939, de la possibilité de prendre « toutes mesures nécessaires à la défense du pays », c'est-à-dire en vérité des pleins pouvoirs de législation dont la loi du 8 décembre 1939, dans son article 36, assurait le renouvellement, la ratification parlementaire n'étant même pas prévue.

Fort de cette délégation, un décret-loi du 26 septembre 1939 modifie profondément les conditions de la tutelle sur les conseils municipaux et les maires pour le temps de guerre, sur deux points : il renforce l'action du pouvoir sur la composition des assemblées élues en facilitant la suspension et la révocation des maires et la dissolution des conseils municipaux ; il élargit et simplifie le pouvoir de substitution de l'autorité de tutelle aux maires.

I. L'immixtion de l'autorité de tutelle dans la composition des corps élus :

La rédaction du décret-loi du 26 septembre 1939, comme le visa des textes qui le précède, ne révèlent pas le but circonstanciel et dominant que lui assignait le gouvernement ; il n'était en vérité que le complément

(1) Lecoq, 7 janvier 1944, rapporté par R. D. P., 1944, p. 327 et Semaine juridique 1944 n° 32, note Charlier.

Cf. aussi jurisprudence citée supra, p. 43, notamment en matière de mesures disciplinaires contre des maires : C.E. 16 mai 1941, *Courrent*, S. 1942-3-18.

(2) Pour l'ensemble des arguments s'affrontant sur le problème de politique générale dont découlaient ces mesures, cf. notamment débats parlementaires à l'occasion de la validation de MM. Daladier et Reynaud, 2e Assemblée Constituante, séances des 6 et 19 juillet, J. O. débats nos 67 et 69.

d'application du décret-loi du même jour portant dissolution du parti communiste et l'instrument d'élimination administrative en découlant.

De très nombreuses assemblées locales comprenaient en effet des élus appartenant au parti dissous ; ces élus furent d'abord invités à désavouer l'attitude imputée à leur parti. Le décret-loi du 26 septembre fournit alors les moyens de tirer les conséquences administratives d'un refus : le maire en effet peut être, aux termes du décret-loi, suspendu de ses fonctions jusqu'à la fin des hostilités par décret sur proposition du ministre de l'intérieur « pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général ».

Aux termes de l'article 86 de la loi du 5 avril 1884 modifié par la loi du 8 juillet 1908, la suspension du maire par le Préfet pour un mois (durée que le ministre de l'intérieur peut porter à 3 mois) ne peut être prononcée qu'après que l'intéressé ait été entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés.

La procédure nouvelle est extrêmement expéditive et exorbitante du droit commun ; elle supprime la garantie essentielle de la communication préalable des griefs, prévue par la loi du 8 juillet 1908 et résultant d'ailleurs aux termes de la jurisprudence des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte (1).

S'agissant du conseil municipal (qui aux termes de la loi de 1884 peut être dissous par décret du président de la République ou suspendu pour un mois par arrêté préfectoral), le décret-loi dispose qu'en temps de guerre, il peut être « pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général suspendu jusqu'à la cessation des hostilités par décret pris sur proposition du ministre de l'intérieur et remplacé par une délégation spéciale habilitée à prendre les mêmes décisions que lui ».

Le maniement de ce texte était donc parfaitement discrétionnaire ; la mention des motifs n'étant même plus exigée, son application échappe à la censure éventuelle du Conseil d'Etat (2).

Les dispositions furent strictement mises en œuvre sur tout le territoire à l'égard des assemblées et des maires. Mais le gouvernement estima qu'elles n'étaient pas encore suffisantes car elles ne permettaient pas d'atteindre soit les membres des conseils généraux, soit les adjoints ou les membres des conseils municipaux pris individuellement ; aussi une loi du 20 janvier 1940 organise une déchéance de plein droit de son mandat électif à l'encontre de tout adhérent du parti dissous qui, « par une déclaration publique ou par une démission à la date du 26 octobre 1939, n'a pas catégoriquement répudié toute adhésion à ce parti et toute participation aux activités interdites par le décret-loi du 26 septembre 1939. » Pour les membres du Parlement, la déchéance était constatée à la demande du gouvernement par le Sénat ou par la Chambre des députés. Pour les membres des autres assemblées et essentiellement les assemblées loca-

---

(1) C.E. 5 mai 1944, *dame Trompier-Gravier*, R. p. 133 : même en temps de guerre, si l'administration croit devoir utiliser contre un magistrat municipal l'art. 86, elle n'est pas dispensée de la communication préalable — encore C.E., 8 mars 1944, *Gay* R. 1944 p. 79 ; à moins bien entendu de circonstances exceptionnelles dont justification doit être donnée : *Courrent*, 16 mai 1941, précité.

(2) Le C.E. en temps normal refuse d'apprécier l'opportunité des décisions de cette nature (*Lajotte*, 6 août 1941 au S. 42-3-14) ; il se borne à examiner si les formalités ont été observées, si les arrêtés sont motivés (*Doriot*, 3-12-37 au S. 1938-3-14), s'ils ont été pris légalement (*Mallon* 19-10-38, R. p. 772), si enfin les faits existent réellement (*Camino* 14-1-1916, S. 1922-3-10).

les, conseils généraux et conseils municipaux, la déchéance était constatée à la requête du Préfet par arrêté du conseil de préfecture (1).

2. L'élargissement du pouvoir de substitution :

Le pouvoir de substitution du préfet ou du sous-préfet au maire s'exerce principalement en vertu des articles 85 et 99 de la loi du 5 avril 1884 (2) ; « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi », le préfet peut y procéder d'office après l'en avoir requis, par lui-même ou par un délégué spécial. Ce pouvoir s'étend à tous les actes du maire, soit comme agent de l'Etat, soit comme représentant de la commune.

La notion d'acte obligatoire qui est sans équivoque, en ce qui concerne les actes du maire agent de l'Etat (la substitution n'est là que l'exercice du pouvoir hiérarchique), prête au contraire à controverse pour son activité de représentant de la collectivité décentralisée : exécution des décisions du conseil municipal — pouvoirs propres : nominations, alignements, etc... ; les articles 90 et 91 « chargent » le maire de ces attributions sans prononcer une obligation.

La doctrine était divisée sur la question des actes « prescrits » ou des actes « permis » ; dans la catégorie des actes d'exécution des décisions du conseil municipal, y a-t-il acte prescrit ou non ? Un arrêt du Conseil d'Etat (Bézu-St-Eloi, Lebon, 8 juin 1888, p. 488), décide que si le conseil municipal vote une dépense facultative, en l'espèce l'achat d'un prix pour les élèves des écoles, il y a obligation pour le maire d'exécuter cette délibération et la substitution du préfet en cas de carence du maire est légale. Mais un arrêt plus récent prend le contre-pied de cette interprétation et dans une espèce identique dénie le pouvoir de substitution. (Fénéon, 30 sept. 1942. R. p. 262).

S'agissant des actes faits en vertu des pouvoirs propres du maire, le Conseil d'Etat a jugé par exemple actes prescrits susceptibles de substitution : la délivrance des alignements aux particuliers — la réception des travaux communaux (3) — la nomination à l'emploi vacant de garde-champêtre (4). Un arrêt du 7 avril 1943, Eustache R., p. 88 (statuant en excès de pouvoir sur une décision prise en juillet 1939) censure la substitution du préfet au maire pour révoquer les droits qu'un particulier tient d'un arrêté municipal sur une parcelle de terrain communal, révocation à laquelle le maire n'est tenu par aucune disposition légale.

L'article 99 enfin autorise le Préfet à se substituer au maire dans l'exercice des pouvoirs de police municipale dont l'usage est laissé à son appréciation : il s'agit donc là d'une substitution légale à l'égard d'une activité facultative.

Tel était l'état de droit au point de vue du pouvoir de substitution en 1939.

---

(1) A la tribune du Sénat, le 19 mars 1940, le ministre de l'intérieur établissait le total des mesures administratives prononcées : 87 conseillers généraux — 70 conseillers d'arrondissement — 2.500 conseillers municipaux ; « soit en y ajoutant les 60 députés et le sénateur déchu, 2.718 élus frappés de déchéance » (débats Sénat 19-3-40, p. 265).

(2) Cas spéciaux de distribution : art. 93, inhumations, — art. 98, permission de voirie, — art. 152, inscription d'office d'une dépense obligatoire.

(3) et (4) C. E. 22-6-1888 et 22 mai 1935, arrêts cités par le « Journal des maires », 1941, n° 1-2, p. 19.

Le décret-loi du 26 septembre 1939 organise, pour la durée des hostilités, un fonctionnement simplifié et sensiblement plus large du pouvoir de substitution dans les conditions suivantes : « En temps de guerre, dans le cas où après en avoir été mis en demeure par le préfet, un maire néglige ou refuse de prendre une mesure d'intérêt communal, le Préfet peut par lui-même ou par un délégué spécial se substituer au maire à cet effet, mais à charge d'en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. » Cette mise en demeure peut être faite, soit par lettre, soit par télégramme, soit par message téléphoné ; elle doit indiquer le délai imparti pour répondre dans une des formes précitées ; si aucune réponse n'est parvenue au Préfet avant l'expiration du délai signifié, ce silence équivaut à un refus.

Ainsi les distinctions dans les buts de substitution prévues par les articles 85 et 99 disparaissent et l'appréciation de la notion d'intérêt communal se trouve, en raison même des exigences strictes de la discipline nationale en temps de guerre, entièrement laissée à la discrétion de l'autorité de tutelle. Les instructions ministérielles ont cependant précisé que la substitution doit demeurer spéciale à une mesure déterminée et qu'elle ne saurait, ni en droit, ni en fait, aboutir à un déssaisissement général du maire (instruction intérieur du 12 octobre 1939).

CHAPITRE II

"L'administration autoritaire" sous le régime de Vichy

SECTION I

La destruction de la démocratie locale.

Malgré l'activité très ralentie du Parlement, la réalisation par décrets-lois du plus grand nombre des décisions intéressant la vie de la nation et l'exercice des pouvoirs administratifs de guerre, la forme républicaine du gouvernement demeurait de septembre 1939 à juillet 1940. Mais au lendemain même de la délégation constitutionnelle du 10 juillet, un régime monocratique s'instaure qui, par des mesures successives, donnera à l'administration du pays un caractère étroitement autoritaire.

Décrivons schématiquement la nouvelle organisation du pouvoir (1) : au sommet de la hiérarchie étatique, un chef de l'Etat prononce en conseil de ses ministres des décisions générales répercutées jusqu'à leurs points d'application par la hiérarchie des fonctionnaires d'autorité : les ministres, préfets et maires : c'est la volonté du « chef en ses conseils » qui est la source d'une autorité omnipotente et qui ne se tempèrerait que d'une consultation des « notables ».

Un pareil régime est antinomique des modes démocratiques qui l'avaient précédé. Le pouvoir n'émane plus du peuple exprimant sa volonté par la voix d'une majorité et les gouvernants tirant leur titre du concours de cette majorité. Dans l'ordre étatique autoritaire, le pouvoir sera transcendant, c'est-à-dire extérieur et supérieur aux gouvernés ; monocratique, c'est-à-dire appartenant à un seul : concentré, c'est-à-dire excluant la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, voire judiciaire.

Une transformation aussi profonde qui se traduisait, sur le plan national, par la disparition totale de la représentation populaire (2) et l'omnipotence du chef de l'Etat et du gouvernement, devait se répercuter nécessairement, tant au point de vue idéologique qu'organique, sur les conditions de l'administration locale.

Au point de vue idéologique, le régime de Vichy devait naturellement, comme il l'avait fait sur le plan national, s'attaquer aux bases de la démocratie locale, c'est-à-dire à la participation des administrés à la gestion de leurs intérêts. Mais tant étaient vivaces le sens et le goût des libertés

(1) Cf. BONNARD, *Les actes constitutionnels de* 1940, R. D. P., 1942, p. 47 et sq.

(2) DUMOULIN DE LA BARTHETE (op. cit)., rapporte que, bien qu'ayant nommé le « conseil national », le chef de l'Etat ne voulut même pas qu'il siégeât en assemblée plénière ; seules pouvaient se réunir quelques commissions spécialisées, telle que celle qui étudia la réforme provinciale.

locales, que le régime nouveau ne détruisit pas complètement la représentation des administrés et ses pouvoirs ; il rechercha simplement la maîtrise des assemblées par la nomination de leurs membres mais conserva leur statut et leurs attributions dérivant des lois de 1871 et 1884.

Au point de vue organique, un pouvoir autoritaire possède des possibilités de décision expéditive qu'un régime démocratique, souvent trop scrupuleux et hésitant, offre à un moindre degré. Il n'est donc pas étonnant que le régime de Vichy ait prononcé des mesures dont le principe dérivait sans doute de son idéologie politique, mais dont l'agencement technique relève d'un intérêt certain de bonne administration. Le régime de la police d'Etat, instauré en 1941, dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants a généralisé les dispositions successives appliquées en longues étapes à un certain nombre de grandes villes par le régime républicain.

Par exemple encore, un texte fort étudié prévoira au bénéfice de l'administration le pouvoir de provoquer des simplifications dans notre organisation administrative territoriale extrêmement complexe ; marqué de tendances autoritaires, il pouvait difficilement être maintenu, mais certaines de ses dispositions ont inspiré une réforme partielle de la matière après la Libération.

§ I. — La réforme des corps municipaux.

Le 16 novembre 1940, deux textes introduisent des modifications profondes dans la loi du 5 avril 1884 demeurée pendant plus d'un demi-siècle, avec quelques aménagements de détail, le texte fondamental en matière d'administration communale ; le premier concerne la réorganisation des corps municipaux dans les communes de plus de 2.000 habitants ; le second, applicable à l'ensemble des communes, traite du pouvoir de substitution de l'autorité supérieure aux autorités locales et de la discipline des corps municipaux.

1. La réorganisation des corps municipaux des communes de plus de 2.000 habitants.

A) LE CRITERIUM DEMOGRAPHIQUE

La loi du 16 novembre 1940 n'applique ses modes de nomination des corps municipaux qu'aux communes de plus de 2.000 habitants. Dans les agglomérations de moins de 2.000 habitants, le principe de l'élection du conseil municipal et du maire demeure inchangé et une loi du 21 mars 1941 y prorogera jusqu'à la fin des hostilités le mandat des administrateurs élus.

La faculté pour la collectivité communale de choisir librement ses représentants, maire et conseillers municipaux, avait été, tout au long du XIX^e^ siècle, une des revendications démocratiques les plus tenaces ; et de la Constitution de l'an VIII qui confiait au gouvernement la nomination de tous les représentants locaux, à la loi de 1882 qui autorisait tous les conseils municipaux élus à élire leur maire, les étapes sont nombreuses des extensions successives du procédé électif.

C'est évidemment dans les villes de population importante que le pouvoir a le plus longtemps retenu l'élection des conseils municipaux et, en dernier lieu, l'élection des maires. L'organisation entièrement élective des corps municipaux dans toutes les communes de France, quelle que soit leur

importance, était un des aspects les plus familiers et aussi les plus originaux de l'administration locale française et sa réalisation avait enregistré un succès décisif de la démocratie locale.

C'était donc par une offensive inattendue d'un césarisme administratif oublié que le régime de Vichy introduisait aussi largement, puisque 3.722 communes de plus de 2.000 habitants allaient y être soumises, les dispositions de la loi du 16 novembre.

Le ministre de l'intérieur, M. Peyrouton, présentait de ce texte les explications officielles suivantes : « Le législateur de 1884 avait artificiellement négligé la nature des choses, celle qui sépare les communes rurales et urbaines : les premières tirent leur origine des sources mêmes de notre histoire ; sous le nom de « fundus », puis sous celui de paroisse, elles n'ont au cours de notre histoire guère subi de modifications territoriales. Dans un temps où il importe plus que jamais de retenir au sol l'habitant des campagnes, il ne convenait pas de changer ses habitudes et il fallait lui laisser une participation active à l'administration de ce terroir qui a été, le plus souvent, celui de ses ancêtres » ; et le commentaire officiel poursuivait : « les communes urbaines, au contraire, doivent leur existence et en tout cas leur développement à des circonstances en grande partie économiques. Leur gestion, leur extension ont des répercussions qui dépassent fréquemment le cadre local et intéressent la région, voire la nation. De plus, cette gestion et cette extension requièrent chez ceux qui auront la responsabilité, à la fois des compétences techniques et une complète indépendance à l'égard des intérêts particuliers. » (Extraits des informations générales du ministère de l'intérieur, n° 16, de 1940).

Un commentateur (1) s'efforce de démontrer l'opposition entre les communes urbaines qu'il considère comme des institutions dynamiques en voie de développement incessant, nécessitant l'attention constante et qualifiée de dirigeants et de techniciens et la commune rurale dont la notion est statique, le rôle de ses animateurs étant plus simplement de retenir la population par des initiatives limitées, telles que améliorations de l'habitat rural ; il rappelle encore que la commune rurale est spécifiquement distincte de l'agglomération urbaine par son caractère naturel de communauté familiale succédant à la communauté paroissiale qu'elle constituait sous l'ancien régime, à l'époque où « le plat pays » ne possédait pas d'organisation administrative spéciale et où l'assemblée spontanée des habitants était l'organe naturel de direction de la vie collective.

Ainsi le législateur vichyssois mettait-il en cause, sur la base d'un critérium démographique arbitraire (2.000 h.), le régime d'uniformité que la France connaissait sans interruption depuis 1790, à l'exception des éphémères municipalités de cantons de l'an III (2).

---

(1) M. Nicolas, *Semaine juridique*, 1er mars 1941, *La réforme municipale, (Commentaire des lois du 16 novembre 1941)*.

(2) Il est curieux de noter que le critérium de 2.500 h. avait été choisi en 1947 par la commission de l'intérieur de l'Assemblée nationale pour séparer les communes qui jusqu'à ce chiffre de population conserveraient le scrutin majoritaire traditionnel et qui, au-delà, seraient dotées du système de représentation proportionnelle ; le fondement de cette différence de régime est, selon les orateurs parlementaires, que dans les agglomérations importantes, l'élection du conseil municipal revêt un caractère politique marqué et souvent exclusif. En définitive, le chiffre de démarcation adopté pour la loi électorale du 5 sept. 1947 a été 9.000 h., transaction parlementaire entre le chiffre de la commission 2.500 et celui du gouvernement 50.000.

Nous verrons en traitant du problème des simplifications territoriales (infra section III et chap. III, Section I, p. IV) que c'est non par le procédé politique de modes de recrutement des corps municipaux différents selon la population, mais par l'organisation de possibilités légales de regroupement de tout ou partie des services communs des très petites communes, qu'une meilleure adaptation du régime municipal aux réalités démographiques ou économiques pourrait être obtenu.

B) LES CONDITIONS DE NOMINATION DES CORPS MUNICIPAUX

Les communes de population supérieure à 2.000 habitants seront désormais dotées d'un corps municipal : maire, adjoints, et conseil nommés par le pouvoir central, soit le Ministre de l'intérieur pour les plus importantes, soit le préfet pour les autres.

Le conseil municipal est nommé jusqu'à 50.000 habitants par le Préfet sur une liste présentée par le maire déjà désigné et comprenant un nombre de noms double du nombre de sièges à pourvoir et au-dessus de 50.000 habitants par le Ministre de l'intérieur sur une liste de présentation du préfet. Le maire est nommé par le préfet dans les communes de 2.000 à 10.000 habitants ; par le ministre, sur proposition du Préfet, dans les communes les plus importantes.

A titre de représentation corporative, certains intérêts doivent être représentés au sein du conseil municipal : la famille, la profession, les organisations charitables ; les femmes, enfin, pour la première fois dans notre organisation administrative peuvent en faire partie, dont une obligatoirement, afin de s'occuper des œuvres d'assistance et de bienfaisance.

Enfin, disposition significative de l'esprit du texte nouveau, l'article 15 stipule l'incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et la qualité de membre des assemblées nationales : celles d'ailleurs qui devaient résulter de la constitution que le gouvernement de Vichy prétendait élaborer et non le Sénat et la Chambre des députés dont les sessions étaient prorogées sine die depuis le 10 juillet 1940 ; la commune, déclarait dans le commentaire cité plus haut le ministre de l'intérieur, « était trop souvent un tremplin pour des luttes se développant sur un autre théâtre. Désormais les magistrats municipaux rejetteront toute préoccupation politique dont l'envahissement avait perverti le caractère même de leur charge ». Cette prescription relève de l'hostilité habituelle du régime contre les institutions parlementaires.

Un aspect curieux de la réforme au point de vue juridique est que le maire se trouve en dehors du conseil municipal ; il n'est pas choisi parmi ses membres et sa personne se détache du conseil au point que c'est lui qui est appelé à présenter au pouvoir central la liste des conseillers à nommer ; cette particularité entraînera le problème suivant : la loi du 16 novembre décide que son contentieux appartient au conseil de préfecture ; la nomination des maires relevait-elle aussi de cette attribution de compétence ? Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 27 février 1942 (journal des communes 1942 — 7° cahier, p. 208) décidait de se saisir de ce contentieux parce que, dit-il, le maire n'est pas membre du conseil municipal et que, d'autre part, le décret du 5 mai 1934, donnant compétence au conseil de préfecture pour connaître des litiges d'ordre individuel relatifs aux fonctionnaires communaux, n'est pas applicable, car le maire n'est pas un fonctionnaire communal. Cette solution logique mais peu pratique fut rendue caduque par un décret du 16 juillet 1942 qui, dans un

but d'uniformité, attribua au conseil de préfecture la connaissance de la totalité du contentieux intéressant l'organisation des corps municipaux.

2. Le renforcement du contrôle disciplinaire des corps municipaux.

La deuxième loi du 16 novembre 1940 possède, elle, un caractère général puisqu'elle s'applique à toutes les communes, quel que soit le chiffre de leur population ; ses prescriptions aggravent profondément la dépendance des corps municipaux.

a) La dissolution du conseil municipal : sous l'empire de la loi de 1884, elle ne devait être « légalement motivée que par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de l'assemblée municipale » (Conseil d'Etat, 24 décembre 1931, Martin, R. p. 1.163) ; elle peut désormais (art. 6) intervenir pour des motifs d'ordre public, notion infiniment extensive sous un régime de concentration absolue des pouvoirs et d'autorité gouvernementale impérieuse.

La délégation spéciale qui, aux termes de l'article 7, remplace un conseil municipal dissous, n'est plus une institution provisoire dotée de pouvoirs intérimaires, mais un corps municipal à effectif réduit doté des mêmes attributions que le conseil qu'il remplace, son président exerçant la plénitude des pouvoirs du maire.

b) La révocation, pour des motifs d'orde public, du maire, des adjoints et des conseillers municipaux par arrêté du ministre de l'intérieur emporte de plein droit, dans les communes de plus de 2.000 habitants, l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant six ans. Bien entendu ce texte supprime toutes les formalités et garanties dont la loi de 1884 avait entouré ces mesures exceptionnelles.

Enfin, innovation de la loi du 16 novembre, la révocation peut frapper les conseillers municipaux pris individuellement ; la loi de 1884 ne prévoyait pas une pareille mesure, mais seulement le prononcé d'une démission d'office dans des cas limitativement énumérés, tels que absence à trois sessions consécutives, refus d'exécuter un mandat obligatoire. Cette disposition nouvelle faisait-elle double-emploi avec la loi du 14 novembre 1940, organisant « la démission d'office pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général des conseillers municipaux, d'arrondissement et généraux » ? La question n'a jamais été résolue officiellement, ce qui manifeste la confusion dans laquelle fonctionnaient les services du ministère de l'intérieur, au point que le Journal officiel du 23 janvier 1941, par exemple, publiait une série d'arrêtés par lesquels des conseillers municipaux étaient soit révoqués, soit déclarés démissionnaires d'office, sans qu'aucune raison de cette dualité de mesures soit indiquée (en droit, cependant, les deux régimes n'étaient pas les mêmes, la révocation entraînant l'inéligibilité pendant six ans, alors que la démission d'office ne comportait pas cette aggravation).

Une loi du 26 juin 1941 rétablit, à l'encontre du maire et des adjoints, la mesure de suspension temporaire que prévoyait la loi du 5 avril 1884, mais qu'avait omise celle du 16 novembre 1940, et l'étend pour la première fois aux conseillers municipaux ; elle prévoit enfin, pour les maires et les adjoints, la mesure de démission d'office que la loi du 16 novembre 1940 n'appliquait qu'aux conseillers municipaux.

c) Le pouvoir de substitution dont le décret-loi du 26 septembre 1939

expressément abrogé avait, nous l'avons vu, étendu sensiblement les conditions d'application, est élargi par les dispositions de l'article 2. Le Préfet aura désormais le droit de se substituer au maire négligent ou défaillant dans tous les cas où il estimera que doit être prise une mesure d'intérêt national ou communal. Cette formule particulièrement large entraîne pour le pouvoir de substitution du Préfet une efficacité analogue à celle du pouvoir hiérarchique.

d) Caractère juridique de l'organisation nouvelle : cette dernière observation nous amène à poser le problème de savoir si les lois du 16 novembre 1940 ont ou non fait disparaître le caractère décentralisé de la collectivité communale.

Il est indiscutable en tout cas que si décentraliser c'est créer un centre autonome d'initiative, d'action et de responsabilité dans la gestion des intérêts locaux (1) et si le procédé le plus naturel et le plus efficace est l'élection par le corps local de ses représentants, la législation vichyssoise a porté à la décentralisation communale le coup le plus profond. Il n'est cependant pas possible de dire que la commune ait perdu d'une manière totale son existence administrative décentralisée et que ses représentants soient devenus des agents étatiques entièrement soumis au pouvoir hiérarchique du gouvernement. En effet, si le maire et son conseil municipal sont nommés, il n'est pas porté atteinte à leurs attributions, telles qu'elles étaient définies par la loi du 5 avril 1884 et le conseil municipal est toujours appelé à régler, par ses délibérations, les affaires de la commune, le maire demeurant l'organe d'exécution de ses décisions. La commune reste donc le centre d'expression d'un groupe d'intérêts distincts de ceux de l'Etat et comportant un aménagement de pouvoirs spéciaux au profit des organes chargés de leur gestion ; M. Nicolas estime qu'il y a là une survie partielle d'une sorte de « décentralisation autoritaire ». C'est la raison pour laquelle le maintien du pouvoir de substitution par l'article 4 de la seconde loi du 16 novembre se justifierait alors qu'il n'eût plus eu sa raison d'être vis-à-vis d'organes municipaux qui eussent été considérés comme intégrés substantiellement à la hiérarchie administrative étatique.

L'expérience du fonctionnement de l'organisation du 16 novembre 1940 pourrait venir à l'appui de cette vue juridique de principe.

Quoique nommés par le pouvoir central vichyssois, en raison le plus souvent de leurs allégeances politiques ou de leur caractère de « notables » cher au régime, les administrateurs communaux nommés ont souvent agi avec une indépendance méritoire ; ils ont parfois tenu tête au pouvoir lui-même qui les avait investis et dans des situations difficiles de ces lourdes années ont su représenter avec efficacité et dignité les intérêts de leurs concitoyens tant vis-à-vis de Vichy qu'à l'encontre de l'occupant ; manifestation inattendue mais précieuse de l'existence naturelle et irréductible des intérêts locaux qui, épanouis sous la législation libérale de la IIIe République, affrontèrent parfois la dictature, en tout cas menèrent souvent leur vie propre, au travers des hommes en lesquels le régime avait pensé trouver les instruments toujours dociles de ses desseins (2).

(1) Cf. Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 13e édition, p. 84 et sq.

(2) La législation de Vichy tente aussi l'expérience des *agents administratifs cantonaux* chargés d'aider les maires, de les conseiller et de servir de liaison entre l'administration préfectorale et eux ; mais le gouvernement attendait aussi d'eux un rôle de propagande et de renseignement politiques. Les Préfets étaient laissés libres

3. Le remplacement des maires et des adjoints.

Une série de textes ont, pendant la guerre, simplifié, jusqu'à le rendre totalement dépendant de la libre décision du pouvoir exécutif, le problème du remplacement des maires et des adjoints.

Le décret-loi du 26 septembre 1939 (art. 5) autorise déjà le préfet à désigner pour remplacer le maire en cas d'absence, suspension, révocation ou tout autre empêchement, un délégué chargé d'exercer la plénitude de ses fonctions, choisi parmi les membres du conseil municipal. La deuxième loi du 16 novembre 1940 organise de la même manière le remplacement du maire qui, avant la désignation par le Préfet de son successeur, est suppléé de plein droit par le premier adjoint.

Les lois des 13 novembre 1941 et 4 octobre 1943, modifiant l'article 5 de la loi du 16 novembre 1940, élargirent encore le pouvoir discrétionnaire du Préfet en l'autorisant, dans les communes de moins de 2.000 habitants, à choisir le remplaçant du maire ou des adjoints ayant cessé leurs fonctions pour quelque cause que ce soit, parmi les personnes étrangères au conseil municipal. Enfin, compte tenu des circonstances exceptionnelles que traversait le pays au début de l'année 1944, une loi du 7 avril 1944 a prévu les conditions d'administration d'une commune dans le cas d'impossibilité de constituer un conseil municipal ou une délégation spéciale ; le préfet peut alors, par arrêté motivé, procéder à la désignation d'un délégué spécial extraordinaire dont la durée des pouvoirs ne peut dépasser trois mois et dont la compétence est limitée aux actes de pure administration conservatoire et urgente, sans pouvoir engager des crédits supérieurs à ceux afférents au budget de l'exercice en cours.

4. L'application.

Dans les faits, les nominations des maires et des conseils municipaux à la diligence des Préfets ou du ministre de l'intérieur s'échelonnèrent pour la plupart tout au long de l'année 1941 ; nous avons relevé au Journal Officiel que pour les villes de plus de 10.000 habitants, 1/3 environ des maires élus furent confirmés dans leurs fonctions (1).

Au point de vue des inspirations politiques de ces désignations, si difficile qu'il soit d'en dégager une ligne générale, une distinction semble cependant devoir être faite entre la zone occupée et la zone non occupée. En zone occupée, l'idéologie vichyssoise si rapidement et si bruyamment formulée et imposée au-dessous de la Loire ne pénétrait que fragmentaire et atténuée. La propagande du régime ne recueillait aussi que l'indifférence d'une population déjà instruite des réalités de l'occupation.

---

de nommer de pareils agents dans les cantons où ils le jugeaient utile. En fait, c'est surtout en zone non occupée que quelques essais furent faits ; en zone nord, la formule semble être restée lettre morte. L'expérience en tout cas échoua, peut-être en raison de la défiance en laquelle les magistrats municipaux tenaient ces auxiliaires improvisés.

(1) M. DUMOULIN DE LABARTHETE, (*op. cit.*, p. 274) souligne la difficulté que le ministre de l'intérieur aurait eue à faire admettre au chef de l'Etat la possibilité de conserver des maires élus ! et il conclut : « Je mesurai, par la pensée tout le travail qu'allait donner à l'intérieur, la mise en place des municipalités nouvelles, les luttes d'influence qu'elle provoquerait, la désaffection qui rejaillirait tôt ou tard sur les conseillers désignés. Nous ne faisions, en renforçant la tutelle de l'Etat, en revenant aux traditions du Second empire, que rendre plus béant le trou par en bas » ; regrets à postériori qui cadrent mal avec les solides affirmations de principe du ministre de l'intérieur rappelées plus haut.

Enfin, l'organisation légionnaire, qui en zone-sud s'était au début instituée la tutrice exigeante des Préfets, n'avait pu s'installer en zone occupée où les mouvements préfectoraux de liquidation du personnel républicain d'autre part, n'avaient frappé que plus lentement.

Aussi les nominations municipales prirent-elles en zone occupée nettement moins ce caractère de « revanche des élections de 1936 » ou de désignation systématique de « notables » modérés, qu'elles revêtirent en zone libre. Dans deux départements de la zone dite interdite, par exemple, les deux préfets de la République, maintenus une grande partie de 1941, s'efforçaient de rompre le moins possible les situations municipales antérieures et de confirmer, dans toute la mesure compatible avec les circonstances, des élus qui, dans le souci de protéger une population éprouvée, acceptaient d'un régime qu'ils n'aimaient pas la prolongation de leur mandat.

Dans les communes de moins de 2.000 habitants, non soumises à la loi du 16 novembre, le régime de Vichy allait utiliser d'une manière massive le procédé de la dissolution du conseil municipal, lorsque, disent de nombreux décrets, ce conseil « ne peut en raison de sa composition apporter une aide efficace au relèvement national. » Nous avons relevé au Journal Officiel environ 1.800 dissolutions de conseils municipaux fin 1940, année 1941, jusqu'à avril 1942, époque de constitution du gouvernement Laval. Le rythme des dissolutions se ralentit alors sensiblement : 650 décisions, environ, de cette espèce, furent prises de mai 1942 jusqu'à la fin du régime de Vichy.

§ II. — La suppression des conseils généraux.

Les conseils généraux ne pouvaient, davantage que l'organisation communale, résister aux doctrines antidémocratiques du régime de Vichy. Les atteintes qui leur sont portées sont même quasi-immédiates parce que la légalité républicaine aurait pu permettre une réunion spontanée (1) des conseils généraux et en tout cas les appeler dès le mois d'août à tenir leur session budgétaire d'automne.

1. La Commission administrative.

A) COMPOSITION ET ROLE

Une première loi du 18 août 1940 supprime la faculté de réunion spontanée des conseils généraux en dehors de leurs sessions légales ; seuls, désormais, un décret ou une décision préfectorale pourront les convoquer (2).

Mais la session d'automne demeurait possible ; c'est pourquoi, le 12 octobre 1940, une loi suspendait les sessions des conseils généraux et des commissions départementales, transférait leurs pouvoirs au préfet. Pour

(1) Aux termes de la loi du 15 février 1872, dite loi Le Tréveunec, en cas de dissolution illégale des chambres, ou si celles-ci se trouvent empêchées de se réunir, les conseils généraux doivent se réunir pour pourvoir au maintien de l'ordre et de la tranquillité et élire chacun deux délégués à une assemblée provisoire chargée de l'administration du pays.

(2) Une session extraordinaire était possible jusqu'alors sur la demande écrite des deux tiers de ses membres ou sur l'initiative de la commission départementale (Art. 9, décret 5 novembre 1926).

cela, le Préfet sera assisté d'une « commission administrative » de sept à neuf membres, nommés par arrêté du ministre de l'intérieur et remplaçables dans la même forme. Une seule restriction est apportée à la composition discrétionnaire de cet organisme : trois membres doivent être pris parmi les membres des commissions des finances, des travaux publics et de l'assistance du Conseil général.

Au point de vue de sa compétence, cette commission qui est présidée par le Préfet ou son représentant et ne peut se réunir que sur sa convocation expresse, se borne à émettre des avis sur les questions dont elle est saisie ; mais elle est obligatoirement consultée sur les budgets et les comptes du département, les emprunts et les impositions départementales, et sur toutes les matières pour lesquelles les conseils généraux statuaient définitivement.

Enfin, dernière précaution contre toute velléité d'autonomie de la commission, elle n'aura pas le droit de formuler des vœux « ses attributions restant limitées à l'examen des questions administratives dont elle est saisie par le Préfet. »

B) CONSEQUENCES

La loi du 12 octobre 1940 ouvrit aussi la voie à un resserrement important de la tutelle financière de l'Etat sur les départements. Aux termes de la législation républicaine, le conseil général pouvait, dans certaines conditions jamais remplies d'ailleurs, régler son budget par décision souveraine ; c'était le cas où, couvrant les dépenses obligatoires, il ne faisait appel à aucune ressource soumise à approbation. Mais une loi du 22 décembre 1940 décide qu'à compter de l'exercice 1941, le ministre de l'intérieur approuvera toujours les budgets et les comptes des départements ; au surplus, pour les départements dans lesquels la moyenne des recettes ordinaires des trois derniers exercices a dépassé 100 millions, un arrêté commun des ministres de l'intérieur et des finances devient nécessaire.

La loi du 12 octobre opère, en quelques courtes dispositions, la subversion totale de tout le mouvement de décentralisation départementale inauguré par les lointains décrets des 9 avril et 16 décembre 1811 (constituant par un transfert de propriété de l'Etat au département les rudiments du domaine public départemental), poursuivi par les textes de la monarchie de juillet sur les pouvoirs de décision des conseils généraux et sur l'élection de leurs membres, enfin par la loi fondamentale du 10 août 1871 et le décret-loi du 5 novembre 1926. La gestion des intérêts départementaux allait à nouveau s'exécuter sur le plan étroitement centralisé qu'avait conçu la réforme consulaire de l'an VIII.

Il est certain que quelle que soit la notion que l'on adopte de la décentralisation (et même si l'on admet la notion de décentralisation autoritaire) le régime de la loi du 12 octobre 1940 prive le département de toute possibilité d'auto-administration : en effet, les deux procédés par lesquels s'inscrit une décentralisation réelle, l'élection des membres des assemblées représentatives et la reconnaissance de pouvoirs de décision aux représentants, disparaissent désormais du statut départemental.

Une seule différence subsiste entre l'organisation parfaitement centralisée de l'an VIII et le régime de la loi du 12 octobre : le département conserve la personnalité juridique qui lui avait été reconnue, à partir des décrets de 1811 et qui se traduit essentiellement par la propriété d'un domaine ; mais la conservation de la personnalité morale sans le pouvoir

de gérer librement les intérêts spéciaux qui en découlent ou d'influencer sérieusement leur détermination, n'est plus qu'une illusion d'autonomie.

La survie de ce minimum irréductible de décentralisation demeure un problème d'école, puisqu'au point de vue positif, il ne semble pas que la question se soit posée sur le terrain contentieux ; une hypothèse aurait par exemple pu en déterminer la vérification : celle ou un membre de la commission administrative aurait formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision du Préfet prise sans consultation de cet organisme sur une matière où son avis est déclaré obligatoire par la loi du 12 octobre. Le Conseil d'Etat eût-il admis ce recours ? Il ne l'aurait, sans doute, déclaré recevable que s'il avait admis que le département fût demeuré organe décentralisé, juridiquement représenté dans ses intérêts spéciaux par la commission administrative. Une autorité soumise à tutelle est, en effet, admise à déférer au Conseil d'Etat une décision du tuteur qui lui paraît prise en violation de ses prérogatives d'autonomie (Cf. M. Hauriou, précis de droit administratif, 13e édition, p. 94 ; pour un conseil général — C.E., 15 juillet 1887, Hérault R., p. 586). Mais l'hypothèse contentieuse ne s'est jamais réalisée qui eut permis de vérifier ce curieux problème juridique.

Tel fut le régime de centralisation étroite et d'action préfectorale quasi-exclusive et omnipotente, que connut la gestion des intérêts départementaux jusqu'à la fin de l'année 1942.

2. Le Conseil départemental.

A) SA COMPOSITION

Le régime des pouvoirs préfectoraux exercés sur l'avis de la commission administrative dura jusqu'au 7 août 1942, date à laquelle le gouvernement de Vichy crut devoir modifier assez profondément la gestion des intérêts départementaux en instituant un nouvel organisme dit « conseil départemental ». C'est Pierre Laval qui eut l'idée de cette réforme, son gouvernement ayant la prétention de reprendre, avec l'opinion publique, le contact que systématiquement le régime, première manière, avait dédaigné, et d'atténuer le caractère antidémocratique de l'organisation administrative en tentant de reprendre commerce avec les élus.

La loi du 7 août 1942 enlève au Préfet les pouvoirs exclusifs que lui avait conférés la loi du 12 octobre 1940, supprime la commission administrative consultative et tout en maintenant suspendues les sessions du conseil général, le remplace par une assemblée nommée, dotée de ses pouvoirs, « le conseil départemental ». Le ministre de l'intérieur nomme et remplace les conseillers départementaux et les choisit parmi les membres de la commission administrative dissoute, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les maires, les présidents de délégations spéciales et les membres des conseils municipaux.

En fait, la désignation des membres des conseils départementaux de chaque département donne lieu à de laborieux travaux que le chef du gouvernement contrôle personnellement ; au cours des conférences des Préfets régionaux, il avait, s'illusionnant gravement sur l'état de l'opinion, insisté pour que les Préfets donnent à leurs propositions un caractère tenant compte, de la composition politique des conseils généraux et s'efforcent de faire accepter à des conseillers généraux élus un siège dans le nouvel organisme. Les nominations des conseils départementaux inter-

vinrent alors par séries de décrets échelonnés dans la deuxième partie de 1942 et tout au long de 1943.

B) PHYSIONOMIE POLITIQUE D'ENSEMBLE

Mais les difficultés rencontrées par les préfets pour la composition de ces assemblées dans l'esprit des instructions de Vichy furent extrêmement vives, en raison de la résistance qu'un très grand nombre d'élus firent aux propositions dont ils étaient l'objet.

Il semble, à cet égard, que c'est surtout en zone sud que l'abstention des anciens conseillers généraux fut la plus répandue, car le gouvernement de Vichy y avait, dès le début, multiplié et développé au maximum et d'une manière irrémédiable ses mesures de réaction politique.

Dans la zone nord et surtout dans l'est, (zone interdite notamment) où les inspirations vichyssoises n'étaient parvenues que très amorties par les difficultés de communications et l'indépendance relative dont jouissaient les préfets face à l'occupant, la situation politique manifestait souvent une union de fait devant les difficultés de l'occupation ; plus nombreux y furent les conseils départementaux dans lesquels des élus d'avant 1939 acceptèrent de siéger.

D'autre part, une différence doit être enregistrée entre les départements selon leur tendance politique prédominante d'avant-guerre. Dans les départements traditionnellement modérés, l'acceptation par les anciens élus de sièges au sein des conseils départementaux fut fréquente (1) alors que dans les départements avancés, leur refus fut à peu près unanime (2) ; enfin, la règle de représentation de chaque canton dut être souvent abandonnée devant les difficultés de pourvoir à tous les sièges (3) et des conseils ne furent même pas nommés au complet. La présidence fut fréquemment dévolue à un des conseillers généraux qui avaient accepté de

---

(1) Départements où il y a le plus de conseillers généraux :

a) *traditionnellement modérés* :

Aveyron :	18 C.G. sur 38	membres	(43 cantons)
Vendée :	18 C.G. sur 30	—	(30 cantons)
Vosges :	15 C.G. sur 28	—	(29 cantons)
Manche :	23 C.G. sur 42	—	(48 cantons)
Orne :	19 C.G. sur 30	—	(36 cantons)
Basses-Pyr. :	(23 C.G. 3 C.A.) sur 37	—	(41 cantons)

Les Hautes-Pyrénées, département avant la guerre modéré, font notable exception : 27 cantons, 26 conseillers départementaux, dont 4 conseillers généraux.

b) *fortement influencés par personnalités ralliées au régime de Vichy* :

Gironde : 50 cantons, 43 membres du conseil départemental dont 28 conseillers généraux.

Puy-de-Dôme : 50 cantons, 39 conseillers départementaux, dont 20 conseillers généraux et d'arrondissement.

(2) Départements où le conseil départemental comprend le moins de conseillers généraux :

Pyrénées-Orientales : 5 C. G. sur 16 membres (17 cantons).
Haute-Vienne : 5 conseillers généraux (29 cantons).
Ariège : 4 conseillers généraux (20 cantons).

(3) Difficultés de pourvoir aux sièges de chaque canton :

Nord : 68 cantons, 46 cons. départ. (dont 13 C. G.)
Pas-de-Calais : 46 cantons, 33 cons. départ. (dont 13 C. G.)

siéger, parfois à des conseillers nommés très représentatifs du régime nouveau (1).

c) POUVOIRS

Le conseil départemental exerce les attributions dévolues au conseil général par les lois républicaines et qui ne lui ont pas été retirées par des dispositions postérieures à la loi du 12 octobre 1940 (il s'agit principalement des restrictions à son indépendance budgétaire). Cette assemblée est donc, au même titre que le conseil général, un organe de décision et ses délibérations (sauf celles relatives au budget toujours régi par les dispositions de la loi du 22 décembre 1940) revêtent la même force exécutoire que celles du conseil général.

Cependant, des précautions sont prises contre une trop grande indépendance du conseil départemental dont le gouvernement, malgré la nomination discrétionnaire de ses membres, croit devoir prévoir les accès d'émancipation : les séances ne sont pas publiques ; peuvent seules être discutées ou évoquées les questions figurant à l'ordre du jour qui est établi par le président et approuvé par le préfet ; le conseil ne pourra émettre de vœux à caractère politique.

Le bureau du conseil départemental remplace dans l'intervalle des sessions, aux termes de l'article 7, la commission départementale du conseil général et en exerce les attributions. Les délibérations du conseil et de son bureau, qui ne sont pas soumises à approbation par une loi ou par un décret, sont exécutoires de plein droit si dans le délai d'un mois le préfet n'a pas fait connaître son opposition par un arrêté motivé ; les délibérations ainsi suspendues pourront être annulées par arrêté du ministre de l'intérieur.

Telle est l'organisation départementale qui fonctionnera jusqu'à la Libération.

Nous avons vu quelle en était l'inspiration politique. Au point de vue juridique ce régime consacre un retour partiel à la décentralisation puisque l'assemblée nouvelle, bien que nommée, assure la gestion des intérêts départementaux sensiblement dans les mêmes conditions légales que le conseil général.

SECTION II

La restriction des pouvoirs municipaux de police et le régime généralisé de la police d'Etat.

APERÇU D'ENSEMBLE SUR L'ORGANISATION DE LA POLICE JUSQU'A LA FIN DE LA IIIe REPUBLIQUE

L'organisation moderne de la police française fut profondément marquée, dès l'origine, par les réformes de Fouché qui, ministre de la police générale à deux reprises sous le Consulat puis sous l'Empire, s'efforça d'articuler sur les organismes de police municipale que les lois révolutionnaires avaient confiés aux libertés des administrations locales, la puis-

(1) Traditionnalisme et Folklore, *Joseph de Pesquidoux* (Gers) — Haut Conseiller Gouvernemental : *Lucien Romier* (Rhône).

saute structure d'une police nationale animée et contrôlée par le gouvernement.

La IIIe République conservera, sans modification fondamentale, les principes de l'organisation du XIXe siècle. A l'exception de Paris spécialement doté de la préfecture de police et de quelques agglomérations importantes dans lesquelles sera introduit le régime de la police d'Etat, les maires exerceront, dans les termes de l'article 97 de la loi municipale, les pouvoirs de police avec le concours, dans les villes de plus de 5.000 habitants de commissaires de police, fonctionnaires de l'Etat, rétribués par lui depuis 1936. Les personnels subalternes de police municipale seront communaux et les dépenses de traitement et de fonctionnement assumées par la commune.

Les « commissaires spéciaux », créés en 1844 pour la seule surveillance des chemins de fer, verront peu à peu leur compétence élargie à une mission générale d'information, principalement politique et sociale ; ils seront mis en fonctions dans chaque département à la disposition du Préfet. En 1934, un nouveau service est créé : « la surveillance du territoire » spécialisée dans les missions de prévention et de répression de l'espionnage. Enfin, le rôle d'assister l'autorité judiciaire dans la répression des crimes et des délits est assuré depuis une réforme de 1907-1908 par un cadre particulier, la police mobile divisée depuis 1938 en 14 brigades régionales.

Au point de vue des impulsions et du contrôle gouvernementaux, c'est une direction générale de la sûreté générale dénommée « direction de la sûreté nationale » à partir de 1934 et fonctionnant sous l'autorité du ministre de l'intérieur, qui assure la direction d'ensemble et l'administration des divers corps de la police sur le territoire.

§ I. — Le régime de la police d'Etat.

1. De ses extensions avant 1939 à sa généralisation en 1941 :

La réforme du régime de la police locale s'inscrit en 1941 dans les textes suivants : la loi du 19 avril (art. 1er) dispose que le préfet régional exercera des pouvoirs spéciaux de police que définiront la loi du 23 avril 1941 sur l'organisation générale des services de police et le décret d'application du 13 mai 1941 : « Le Préfet régional dirige et coordonne, dans les départements placés sous son contrôle, l'action de tous les services de police. Il a la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région et prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique ». D'autre part, l'article 11 de la loi du 23 avril instaure le régime de la police d'Etat dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants et dans celles de moins de 10.000 qui seront désignées par un arrêté des ministres de l'intérieur et des finances. Mais cette étatisation ne sera applicable provisoirement que dans les villes de la zone non occupée ; dans la zone occupée, des décisions ministérielles spéciales interviendront pour déterminer par régions administratives les circonscriptions dans lesquelles elle fonctionnera.

Avant la guerre, le régime de la police d'Etat avait été étendu à un nombre croissant de grandes agglomérations. En effet, l'expérience montrait que dans les villes les plus importantes, soit en raison des difficultés de contrôle d'une population composée d'éléments très disparates, soit pour des motifs d'opportunité politique qui les embarrassaient, les maires exerçaient malaisément les pouvoirs de police qu'ils tenaient de la loi de 1884.

L'organisation des services de police municipale presentait aussi de graves lacunes qui affectaient sérieusement leur efficacité. Au point de vue des personnels, les effectifs exclusivement communaux étaient souvent insuffisants en nombre, constitués sans aucune uniformité de recrutement et sous des statuts variables, d'éléments souvent âgés, conservés en raison du manque de retraites au-delà des limites d'âge normales. Les commissariats sans moyens matériels, étaient abrités précairement dans les locaux des mairies. Les commissaires, fonctionnaires d'Etat, mais dépendant des communes pour leur installation matérielle, étaient étroitement subordonnés aux maires et sensibles à des préoccupations locales parfois contestables.

C'est ainsi que le régime des pouvoirs de police préfectoraux organisé d'abord pour Paris et les communes suburbaines fut étendu à la ville de Lyon et à quelques-unes de ses communes suburbaines (loi du 5 avril 1884), à la ville de Marseille (1908), à la ville de Toulon et à la commune de la Seyne (1918), à la ville de Nice (1920) et à la ville d'Alger (1930), aux villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse après la guerre de 1914-1918. En dernier lieu, une décret-loi du 30 octobre 1935 fait application nouvelle de ce régime à 160 communes du département de Seine-et-Oise et à 19 communes du département de Seine-et-Marne.

La tendance au droit commun du régime de police d'Etat était donc très nettement amorcée avant la guerre, ce qui permettait au doyen Hauriou d'écrire : « Il sera étendu demain très probablement à d'autres grantres grandes villes, soit volontairement car le gouvernement les consulte et généralement le personnel de la police y pousse puisque l'étatisation lui apporterait des avantages matériels, soit législativement car il y a un intérêt d'ordre public à cette réforme (1) ».

Le gouvernement de Vichy pensa trouver dans la généralisation du régime de la police d'Etat un des moyens d'assurer le contrôle étroit du pays : ce sont donc les villes de la zone non-occupée de plus de 10.000 habitants qui en seront dotées. Dans la zone occupée, l'extension du régime de la police d'Etat s'est d'abord heurtée à l'hostilité de l'armée d'occupation qui, au début, paraît s'être opposée à ce que des pouvoirs de police spéciaux soient conférés aux Préfets régionaux. C'est seulement après des négociations à la fin d'octobre 1942 qu'intervinrent les premiers décrets instituant par régions la police d'Etat en zone occupée et désignant les villes et communes dans lesquelles elle s'exercerait (2).

2. Ses caractéristiques.

La police municipale a pour objet, édicte l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques et sous huit paragraphes ce texte en énumère, d'une manière non limitative d'ailleurs, les principaux objectifs.

Lorsque l'étatisation de la police est prononcée, le maire est déssaisi au profit du préfet de la partie des pouvoirs de police qui concernent les buts définis par les paragraphes 2 et 3 de l'article 97 : le maintien du bon

(1) *Précis de droit administratif*, 13e éd. p. 593.

(2) 8 décrets du 27 octobre 1942 pour 8 régions administratives de la zone nord : Bordeaux-Poitiers-Orléans-Angers-Dijon-St-Quentin-Châlons-Nancy — réorganisation de la police d'Etat de Seine-et-Marne : D. du 5-3-1943 et de Seine-et-Oise : L. 30-3-1944 — étatisation police région de Rouen : L. 10 mai 1943 — de Rennes : 30 mars 1944 — de Lille : D. 30 janvier et 19 juillet 1944.

ordre et de la tranquillité publique ; mais le maire demeure investi, aux termes de l'article 104 modifié par la loi du 8 mars 1908 et de l'article 105 de la loi du 5 avril 1884, des pouvoirs définis par les par. 1, 4, 5, 6, 7, 8 de l'art. 97 et reste en outre chargé « du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. »

Le Préfet investi des pouvoirs de police exerce les mêmes attributions que celles conférées au Préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine, en vertu de l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX et de la loi du 10 juin 1853.

Cette fixation des pouvoirs préfectoraux par référence à ceux du Préfet de police, mérite quelques explications. Elle résulte de la préoccupation qu'à toujours eue le gouvernement de conserver le soin de l'ordre public dans les grandes agglomérations, les objectifs plus techniques de la tranquillité, de la salubrité et de la commodité publiques étant laissés aux représentants des collectivités locales. La Préfecture de police voyait sa compétence limitée en l'an VIII au territoire de la ville de Paris, les autres communes du département de la Seine demeurant sous le pouvoir de police des maires ; un arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII définit les pouvoirs du préfet de police de Paris d'une manière très détaillée, au double point de vue de la police générale (passeports, mendicité, spectacles, ordre...), et de la police municipale (liberté et sûreté de la voie publique, salubrité, incendies, taxes et mercuriales, monuments publics, etc...)

Mais un arrêté du 3 brumaire an IX étendait l'autorité du Préfet à la totalité du département de la Seine et à trois communes de la Seine-et-Oise ; un partage devait alors être opéré entre le Préfet et les maires car, si dans la ville de Paris les maires d'arrondissements qui sont des fonctionnaires n'ont pas d'attributions de police, ceux du département de la Seine et de la Seine-et-Oise jouissaient des prérogatives de droit commun. L'arrêté du 3 brumaire ne transférait donc au Préfet de Police qu'un certain nombre de matières définies par l'arrêté du 12 messidor et conservait notamment aux maires la police de la liberté et de la sûreté des voies publiques, celle de la protection des monuments et édifices publics, la police des spectacles et des réunions cultuelles. Cette délimitation devait être reprise et précisée par une loi du 10 juin 1853 dont l'article 2 maintient aux maires des communes du département de la Seine et des communes rattachées de Seine-et-Oise, l'ensemble de la police de la sûreté publique dans la commune (circulation — état de la voie publique — préservation, conservation des installations et édifices publics — lutte contre les fléaux publics — solidité et salubrité des constructions privées).

Ainsi se déroulait le processus législatif qui dissociait dans les buts de la police municipale définis par les lois révolutionnaires (art. 50 du décret du 14 décembre 1789 et art. 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790) le maintien de l'ordre confié à Paris au Préfet de Police et dans les villes à police d'Etat au Préfet, et la sûreté et la salubrité publiques laissées aux maires.

Dans les communes de moins de 10.000 habitants où la police n'est pas étatisée, le maire conserve la totalité des pouvoirs définis par l'article 97 de la loi municipale. Les pouvoirs de police du Préfet régional ou du Préfet départemental par délégation pourront s'y exercer soit dans les termes de l'article 99 § 1 de la loi municipale, par voie de décision intéressant toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles ; ou pour une seule commune, soit par voie de substitution après mise en

demeure infructueuse (art. 99, § 2), soit par le jeu du décret-loi du 30 octobre 1935 organisant un mode plus rapide et efficace de dessaisissement temporaire et spécial des pouvoirs de l'autorité municipale (1).

3. L'imprécision légale du partage des compétences :

Dans les villes où fonctionne la police d'Etat, la délimitation des pouvoirs préfectoraux et municipaux s'établit donc suivant les dispositions des articles 97, 104 et 105 de la loi municipale ; mais leur combinaison est d'une interprétation difficile : en ce qui concerne le paragraphe 2 : maintien de la tranquillité publique (rixes — attroupements — bruits nocturnes, etc...), le dessaisissement du maire est certain. Mais s'agissant du maintien du bon ordre, le § 3 (dont l'application est transférée au Préfet) et l'art. 105 qui réserve une compétence au maire, énumèrent la même série de circonstances de fait essentielles dans la vie d'une commune : « foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics » ; cependant, le paragraphe 3 de l'article 97 ouvre l'énumération en précisant qu'il concerne de « grands rassemblements d'hommes », formule que ne reprend pas l'article 105.

L'art. 105 semble avoir pour effet de rendre purement et simplement au maire les attributions de l'article 97, paragraphe 3 que le régime de la police d'Etat lui enlève par définition. Pour lui donner une portée faut-il admettre que les situations énumérées par l'article 97 doivent avoir le caractère extraordinaire de « grands rassemblements d'hommes » alors que celles de l'article 105 n'intéressent que des exercices normaux d'activité de la population communale. Aucun critère ne permet de différencier ces situations de fait.

De délicats problèmes de responsabilité auraient pu résulter de cette ambiguité des textes ; la détermination de la personne morale administrative à laquelle incombe la réparation des préjudices est délicate. Quand le maire possède l'exercice des pouvoirs de police, la responsabilité des conséquences dommageables que les fautes du service de police peuvent entraîner (2) appartient à la commune et incombe à son seul patrimoine ; il est, en effet, de doctrine et de jurisprudence constantes que « le maire exerce son pouvoir de police au nom de la commune, en sa qualité de chef de l'association communale et non pas au nom de l'Etat en sa qualité de représentant de l'Etat dans la commune » (3). Mais, lorsque le Préfet exerce les attributions de police, c'est l'Etat qui est responsable, sauf dans le cas où ce fonctionnaire agit par voie de substitution au maire (la commune demeurant alors responsable des conséquences des actes de tutelle accomplis en son nom : C. E. 24 juin 1949, commune de Saint-Servan S., 1949-3-55).

---

(1) « Quand le maintien de l'ordre public sera menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le Préfet pourra, par un arrêté motivé, se substituer au maire intéressé pour exercer les pouvois de police prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 97 ».

(2) Jusqu'à maintenant, seule la faute lourde du service de police entraînait une responsabilité administrative ; par un arrêt capital, le C. E. vient de juger que cette responsabilité peut être engagée *même en l'absence de faute*, lorsque la police a fait usage d'armes ou d'engins faisant courir aux particuliers un risque exceptionnel, lorsque les dommages causés excèdent les charges que les citoyens doivent normalement supporter en compensation des avantages du service public et si la victime n'a, de son côté, commis aucune faute (C.E. Lecomte et Daramy, 24 juin 1949 S. 1949-3-61).

(3) P.-H. Teitgen : *La police municipale*, thèse droit, Nancy, 1934, p. 4.

L'intérêt du problème se circonscrit encore en raison de la possibilité d'application, fréquente en cas de désordres graves et de délits ou crimes commis à leur occasion, de la loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité civile des communes en cas d'émeutes, de pillages commis à force ouverte sur leur territoire. Dans l'hypothèse d'application de cette loi, la conséquence de l'existence de la police d'Etat ne peut avoir pour effet de supprimer la responsabilité de la commune ; la circonstance que les forces de police étaient sous le commandement préfectoral peut simplement aboutir à ouvrir à la commune un recours récursoire contre l'Etat pour que la part de ce dernier dans la fixation de l'indemnité soit portée au maximum de 80 %.

4. Une solution jurisprudentielle empirique

Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas apporté à la question des domaines respectifs des pouvoirs de police du préfet et du maire, un principe de solution éliminant les chevauchements.

Dans une ville à police d'Etat, estime la Haute Assemblée, une action en responsabilité pour faute de fonctionnement du service de la police doit être dirigée contre l'Etat « sans qu'il soit besoin de justifier de circonstances exceptionnelles de nature à faire substituer la responsabilité de l'Etat à celle de la commune » (cartonneries Saint-Charles, 3 juin 1938 R. p. 524 et D. 1938-3-65 note Appleton). Il s'agissait d'une faute de la police qui n'avait pas fait évacuer une usine, trouble purement juridique car il n'y avait pas eu de désordres (décisions analogues dans deux espèces semblables : C.E. Société des Tanneries Lyonnaises, société usines Géo-Foucault, 3-6-1938 au S. 1939-3-9 avec conclusions, C. G. Dayras).

A propos encore d'occupation des lieux de travail, cette fois dans des communes où n'existe pas la police d'Etat, des décisions de la Haute Assemblée font apparaître implicitement une solution féconde du problème que nous examinons : il s'agissait d'opérations de police tendant à faire évacuer des locaux occupés illégalement ou à neutraliser les lieux du travail. Deux situations peuvent se présenter : dans une première hypothèse (ou une première période) que ne marque aucun incident particulier, l'autorité municipale, gardienne de l'ordre public habituel, est responsable des conséquences dommageables d'une faute de police : C.E. Société H. Pellet 3-6-1938, S. 1939-3-9. Mais dans une autre hypothèse (ou dans une phase aggravée d'une même affaire) le Préfet peut, en raison de « l'extension possible des troubles », prendre la situation en main « en qualité d'agent de l'Etat » et y pourvoir par des mesures qui n'engagent que la responsabilité de l'Etat : C.E. 27-12-1938 Loyeux, R. p. 985 — André et autres, Société chaux Valette et Vialard, Société d'entreprises Ballot, 3 arrêts, 8-1-1943 au S. 1943-3-19 avec conclusions C.G. Odent. Dans ces affaires, le Préfet n'a pas agi par substitution au maire (car en ce cas, le Conseil d'Etat aurait souligné qu'il en était ainsi : 17 mars 1939, Fougeirol R. p. 183) mais, « proprio motu » et en vertu de pouvoirs propres de police générale à propos desquels M. le Commissaire du Gouvernement Odent (arrêts précités au S. 1943-3-19) déclare qu'ils existaient (en supplément du pouvoir de substitution) au cas « d'extension possible de troubles dont on pouvait craindre qu'ils dépassent les limites des circonscriptions territoriales locales légitimant la mise en œuvre de la police d'Etat ».

Au point de vue des textes, la base légale de ces pouvoirs est problématique car les lois de 1871 et 1884 ne font place à aucun pouvoir de police locale propre au préfet, mais seulement à une compétence de substitution

pour une, plusieurs ou toutes les communes du département (art. 99 L. 1884 et D.-L. du 30-10-1935). M. Liet-Veaux (note au S. 1947-3-97) a pensé à la loi révolutionnaire non abrogée des 22-12-1789 et 8-1-1790 (sect. 3 art. 2), chargeant les « administrations de départements » notamment « du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique » (un arrêt, C.E. Association canal Vaucluse 2-10-1918 R. p. 890 légitime ainsi une décision préfectorale de police) ; mais cette transposition nous paraît hasardeuse, l'organisation des « administrations de départements », collégiales et élues, dotées des pouvoirs d'administration les plus étendus, ayant revêtu une portée de décentralisation qu'est loin de comporter la vie départementale d'aujourd'hui.

Tout récemment encore et dans le même sens, le Conseil d'Etat juge que l'Etat et non la ville où fonctionne la police d'Etat (Paris et Bordeaux), est responsable des dommages causés au cours d'une opération de police générale (en l'espèce : passants blessés par des agents poursuivant des malfaiteurs) : Lecomte, Daramy, 2 arrêts, 24 juin 1949, S. 1949-3-61, conclusions C.G. Barbet

Pour les communes suburbaines du département de la Seine, (et la situation des villes de province à police d'Etat est en principe identique), l'activité du Préfet de police agissant en vertu des pouvoirs à lui conférés par l'arrêté du 3 brumaire an IX en qualité de représentant de l'Etat, n'engage que la responsabilité de l'Etat (C.E. 24 juillet 1936, ville de Levallois-Perret S. 1937-3-95).

Ainsi, tant dans une ville à police d'Etat (où elle a sa portée maximum) qu'ailleurs, la jurisprudence analysée admet au bénéfice du Préfet, et afin de répondre aux situations excédant un caractère courant, un pouvoir propre de police, à la fois indépendant et exclusif de celui de maire.

Cette jurisprudence semble donc donner au régime de la police d'Etat un effet maximum de dépossession des maires.

Cependant pour le territoire de la ville de Paris (ou même sous l'autorité du Préfet de police, le personnel de police reste municipal), le Conseil d'Etat estime que la responsabilité de la ville demeure pour les opérations traditionnelles de la police municipale même intéressant l'ordre public : circulation — maintien de l'ordre sur la voie publique par dispersion d'un attroupement par exemple (9 janvier 1948 Jung S. 1948, 3-64) ; et dans ses conclusions sous l'arrêt Lecomte précité, le Commissaire du Gouvernement estime que cette distinction des opérations de police générale et des actes de police municipale est applicable aux communes suburbaines ; donc, ajoutons-nous par analogie, aux villes de province à police d'Etat.

Or, dans ces villes, les maires estiment généralement que leur dessaisissement écarte leur collectivité de toute responsabilité (autre que celle objective de la loi du 16 avril 1914) dans les opérations du maintien de l'ordre ; la prévision d'une mise en cause ne les inciterait-elle pas à revendiquer alors le commandement ou à intervenir dans le déroulement d'une opération, d'où possibilité de conflit entre les autorités préfectorale et municipale ; la logique voudrait qu'à un déssaisissement permanent de pouvoirs corresponde une exemption absolue de responsabilité.

En résumé, c'est d'un examen minutieux des circonstances de l'affaire que le Conseil d'Etat déduit de quelle manière étaient exercés les pouvoirs de police : pouvoirs du maire, du Préfet substitué au maire, du Préfet par attribution propre. L'ambiguité des textes a donc entraîné cette solution de pur empirisme.

§ III. — La réorganisation des services de police.

1. Les lignes directrices :

L'attribution au Préfet régional des pouvoirs spéciaux de police allait entraîner la réorganisation générale des services de police.

Le régime républicain d'avant-guerre ne portait traditionnellement pas à la police un intérêt systématique, la préférant débonnaire et en tout cas discrète ; Vichy, au contraire, cherchera à faire d'elle une des bases de son empire et la source de son information. Une loi du 23 avril 1941 porte donc « organisation générale des services de police en France » ; ce sont les services extérieurs qui retiendront brièvement notre attention.

La région administrative sert de base locale fondamentale à trois services essentiels à chacun desquels sont rattachés, d'après la nature de leur activité, les personnels de police : la sécurité publique — les renseignements généraux — la police judiciaire.

La police judiciaire a pour objet de rechercher les coupables des crimes et délits, sous l'autorité du pouvoir judiciaire ; **la police des renseignements généraux** (anciennement police spéciale) est plus particulièrement chargée de surveiller les personnes et les groupements et de centraliser toutes les informations intéressant la vie politique et sociale du pays ; enfin, **la police de la sécurité publique** a pour mission d'assurer la sécurité dans les agglomérations et sur les voies publiques et, d'une manière générale, de veiller au maintien de l'ordre.

La région de police se subdivise en districts constitués en principe par un département sauf les départements importants qui peuvent en comporter plusieurs et en circonscriptions qui comprennent une ou plusieurs villes ou communes ; tandis que la région est placée sous l'autorité du Préfet régional, le district est placé sous l'autorité du préfet assisté pour chaque district d'un commissaire de police chef de district et la circonscription sous l'autorité d'un commissaire central ou d'un commissaire de police.

Tels sont les cadres de spécialités et les divisions territoriales d'activité des services de police.

Au point de vue personnels, les services extérieurs de police disposent de deux catégories de personnels :

1°) **Les fonctionnaires de la sûreté nationale** qui comprennent les commissaires de police, inspecteurs de police et agents spéciaux, nommés, promus, affectés et révoqués par arrêté du Ministre de l'intérieur (décret 3 juin 1941). Font aussi partie de la police nationale (décret du 7 juillet 1941, titre VI), nommés par le Ministre sur concours ou titres militaires surtout et affectés exclusivemens aux services de la sécurité publique, les commandants de gardiens de la paix et les officiers de paix qui assureront l'encadrement et le commandement des effectifs en uniforme de la police régionale d'Etat.

2°) **La police régionale d'Etat**, dont les membres sont nommés par arrêté du Préfet régional et administrés par lui (art. 26 du décret du 7 juillet 1941). Elle se compose du corps des gardiens de la paix, des inspecteurs de sûreté et des secrétaires de police. L'ensemble de ce personnel relève donc entièrement de l'autorité régionale sauf pour les sanctions disciplinaires supérieures à la suspension de trois mois ou pour les muta

tions de région à région qui ne peuvent être prononcées que par le Ministre.

Enfin, des « groupes mobiles de réserve » seront stationnés au chef-lieu de région ou dans les centres importants renforçant les anciennes formations de la « garde républicaine mobile » maintenue sous l'appellation de « garde » avec effectifs réduits.

2. L'application.

La réorganisation des services des trois branches de police s'effectuera à partir de 1941 dans un déploiement inusité de moyens de personnels, de crédits et de matériels.

Un intense recrutement de fonctionnaires de police par multiplication des concours de commissaires et d'inspecteurs et par nomination sur titres, sera instauré. Les corps urbains de gardiens de la paix constitués par incorporation du plus grand nombre des anciens agents communaux seront considérablement renforcés et les effectifs de 1939 le plus souvent doublés, parfois triplés.

Dans les agglomérations importantes, des commissariats centraux sont créés avec un ou plusieurs commissariats de quartiers : très souvent, sous le bénéfice de réquisitions, la police nationale s'installera largement dans des immeubles où s'opèrera le regroupement de la plupart de ses services locaux.

Au chef-lieu de la région, l'intendance de police aussi devient un organisme administratif extrêmement complexe, assurant la gestion du personnel et du matériel de la police dans la région ; au point de vue financier, c'est en effet, le Préfet régional qui soumet au ministre de l'intérieur les prévisions de dépenses concernant les services de police de la région et qui, par délégation, en mandate les dépenses ; dans cette mission, il est assisté d'un secrétariat administratif des services régionaux de police et de trois commissaires divisionnaires, chefs des services régionaux des trois branches de police.

SECTION III

L'aménagement autoritaire des associations de collectivités et des « simplifications territoriales ».

§ I. — La situation légale avant 1939

Les modifications des circonscriptions administratives territoriales, l'association des personnes morales de droit public, faisaient l'objet avant la guerre de dispositions spéciales, tant des lois du 10 août 1871 que du 5 avril 1884 et de nombreux textes ultérieurs.

1. Associations de collectivités locales (1) :

Sur le plan départemental, nous avons vu (supra, p. 10), que les départements pouvaient s'unir pour délibérer de leurs intérêts communs en « conférences interdépartementales », et pour poursuivre un but d'intérêt commun en « ententes interdépartementales » dotées de la personnalité morale.

(1) Cf. ROLLAND : *Précis droit administratif*, 9e édition, 1947, n° 220 à 226 et 250 à 254.

Sur le plan communal, les articles 116 à 119 de la loi du 5 avril 1884 prévoient des conférences intercommunales et les articles 161 à 163 des commissions syndicales gérant les biens et droits indivis, deux modes d'association informes et précaires dont le second seul est usité pour la gestion des intérêts indivis entre plusieurs communes, surtout dans les régions montagneuses (forêts et pâturages).

Enfin, le syndicat de communes créé par la loi du 22 mars 1890 est une institution pratique et efficace ; établissement public, le syndicat des communes, instauré par délibérations concordantes des conseils municipaux, approuvées par le Préfet (s'agissant de communes d'un même département), assure la gestion d'œuvres d'utilité communale ou intercommunale.

Cet organisme conçu à l'origine surtout pour gérer des établissements hospitaliers ou charitables, a été en pratique utilisé pour l'exploitation de services communs des communes rurales.

En 1937, une enquête (1) dénombrait pour 38.009 communes, 24.054 communes syndiquées, soit environ 63 % constituant 2.168 syndicats de communes, le plus grand nombre des syndicats ruraux ayant pour objet la distribution de l'électricité (2).

Mais ces institutions de liaison intercommunales ou interdépartementales restaient essentiellement facultatives, leur création ne pouvant résulter que de délibérations concordantes des collectivités intéressées, la résistance ou le refus de l'une d'entre elles pouvant faire échec à l'œuvre projetée ou permettant à cette collectivité de s'en tenir à l'écart (3).

2. Modifications aux circonscriptions :

En matière de modifications aux circonscriptions locales, la procédure fixée par les lois de 1871 et 1884 exigeait très pesamment l'intervention d'une loi notamment pour les modifications aux circonscriptions des départements, des arrondissements et des cantons. Mais un décret-loi du 14 juin 1938 avait introduit, dans son article 19, une première simplification en décidant que si les assemblées locales intéressées sont d'accord sur les modifications projetées, les décisions sont prises par décret rendu en Conseil d'Etat.

---

(1) Victor LEYDET : *Les Syndicats de communes*, thèse, Paris 1937, p. 67.

(2) Développé sur le plan rural (97 % des syndicats de communes étaient ruraux en 1937), le syndicat de communes a révélé, constate M. Leydet, son aptitude spécifique pour « l'exécution de services publics à caractère industriel automatique et pour lesquels il s'agit bien plus de prestations à fournir que d'individus à satisfaire ». Il résulte, en effet, d'un tableau établi par M. Leydet (p. 76) que sur 2.168 syndicats, groupant 24.803 communes, il existe 1.986 syndicats pour 22.903 communes ayant pour objet d'assurer des services publics à caractère purement industriel : électricité, eau, gaz, soit 91 % des syndicats et 92 % des communes syndiquées.

(3) Une mesure partielle sur le plan de l'obligation d'entente résulte du décret-loi du 14 juin 1938 dont l'article 1er prévoit que dans un département, les communes pourvues d'un octroi qui font partie de la même agglomération et dont la population ne dépasse pas 100.000 h. sont obligatoirement constituées en syndicat pour la perception des droits d'octroi. (Appliqué à la banlieue parisienne. Cf. LAINVILLE, in R.A. 1948, n° 2, p. 75).

§ II. — La législation vichyssoise : La loi du 28 février 1942.

I. Analyse de la loi (1) :

Le législateur de Vichy établit un texte unique rassemblant en cinq chapitres les dispositions essentielles intéressant les circonscriptions locales et l'association des collectivités locales. La loi du 28 février 1942 porte en effet, « simplification et coordination de l'administration départementale et municipale ». Elle représente un effort intéressant dans un domaine où la coordination des mesures légales présente un intérêt certain : il est vraisemblable que si elle n'avait pas comporté certaines dispositions autoritaires incompatibles avec un régime normal des libertés locales, elle eût pu être sans inconvénient validée lors du rétablissement de la légalité républicaine.

A) Les conditions de modifications aux circonscriptions départementales et communales sont énoncées au chapitre 1er qui réunit les dispositions de la matière éparses dans les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884, les décrets-lois des 5 novembre 1926 et 14 juin 1938.

La nécessité d'une loi est supprimée même pour le changement aux limites d'un département, un décret en Conseil d'Etat y suffisant (il est vrai que la différence formelle entre une loi et un décret était très mince sous le régime de Vichy). Mesure intéressante de déconcentration : s'agissant de modifications à la circonscription de communes d'un même canton, un arrêté préfectoral prononce la décision si l'accord de tous les intéressés est réalisé (art. 4).

B) Le chapitre II traite, en des termes profondément novateurs, de « l'association de communes » et des « associations mixtes ».

a) L'association de communes, terme nouveau qui remplace celui de syndicat de communes, est conçue non seulement pour servir de cadre à une association volontaire dans un but déterminé, mais pour contribuer par la voie d'associations rendues obligatoires à la simplification de l'administration locale par l'organisation d'entreprises collectives d'utilité intercommunale, dans un but de liaison des efforts et d'économie de moyens.

Le champ d'application des organismes intercommunaux sera plus large aussi que celui des syndicats de communes qui devaient borner leur activité aux objets indiqués dans les délibérations constitutives des conseils municipaux et à des « œuvres d'utilité communale ou intercommunale ». L'association de communes ne revêtira plus nécessairement un caractère de spécialité, puisque l'article 11 de la loi du 28 février 1942 en parlant aussi des « services d'utilité communale ou intercommunale » permet d'imaginer une organisation unique des services des communes associées ; une semblable association conduirait à une véritable absorption des collectivités adhérentes par le groupement nouveau. C'est un des buts qu'assigne explicitement d'ailleurs au texte une instruction ministérielle du 28 mai 1942.

La constitution de l'association peut être rendue obligatoire après consultation des conseils municipaux intéressés par décret en conseil

(1) J. O. du 11 avril 1942.

d'Etat ; en cas de fonctionnement défectueux d'une association libre, celle-ci peut être transformée en association obligatoire. Aussi, l'autorité de tutelle a-t-elle le pouvoir de passer outre à la résistance de collectivités réfractaires à l'association et de promouvoir, sous le contrôle du conseil d'Etat, un groupement obligatoire. Dans cette hypothèse et pour surmonter les résistances qui pourraient se manifester en cours de fonctionnement, le Préfet est autorisé à nommer des membres le représentant au sein du comité de direction, de manière à assurer, dit l'instruction du 28 mai, la majorité à la fraction du comité favorable aux buts de l'entreprise.

L'association de communes, contribuerait à résoudre le problème des trop petites communes : « Le procédé est des plus souples, poursuit l'instruction, puisqu'il permet de grouper un, plusieurs ou la totalité des services publics des communes intéressées : entre la commune indépendante et la commune dont la personnalité est presque entièrement absorbée par celle de l'association, toutes les nuances intermédiaires peuvent se retrouver ».

b) Associations mixtes : les associations mixtes peuvent s'organiser entre toutes les personnes morales de droit public du plan local (départements, communes, ententes interdépartementales, associations de communes, établissements publics) pour la gestion des services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ; la loi du 28 février réalisait ainsi une extension de compétence de cette catégorie de groupement de collectivités locales que le décret du 30 octobre 1935 avait déjà prévue dans le but d'exploiter, par le seul procédé de la concession, des services publics communs ; le mode de gestion peut désormais s'effectuer par tous procédés : régie, concession, affermage, etc... L'obligation de l'association mixte n'est cependant pas prévue.

C) Le chapitre III sur « la section de commune » traite de l'ensemble d'une institution que la loi du 5 avril 1884 régit d'une façon éparse dans ses articles 7 et 128 à 131. L'instruction du 28 mai précitée affirme que l'organisation de la section dans la loi de 1884 laissait trop de pouvoirs au conseil municipal représentant de l'ensemble de la commune ; « une des raisons essentielles pour lesquelles les habitants des petites communes s'opposent à leur suppression est la crainte de ne pas voir suffisamment respecter dans le cadre de la nouvelle commune leur aptitude à la jouissance des biens communaux » ; c'est pourquoi la loi du 28 février 1942 veut fortifier l'organisation de la section.

D) Le chapitre IV crée un organe départemental de coordination des services municipaux et départementaux, qui, dans l'esprit de la loi, doit être l'instrument de réalisation des simplifications et des coordinations qu'elle recherche. Ce comité, présidé par le Préfet et composé de chefs de services départementaux et de représentants des maires, a pour mission de mettre en œuvre les ressources qu'offrent les chapitres I et II de la loi, c'est-à-dire : préparer la constitution d'associations de communes facultatives ou obligatoires jugées nécessaires — étudier la réorganisation des services publics, soit dans le cadre du département, soit sous la forme d'ententes interdépartementales ou d'associations mixtes — enfin signaler tous les cas où des suppressions de communes lui paraissent devoir intervenir, soit en raison de leur trop faible population, de l'insuffisance de leurs ressources ou de toute autre cause, ainsi que les modifications

qu'il conviendrait d'apporter aux limites des cantons et des arrondissements.

E) Le chapitre V enfin rend obligatoire dans chaque préfecture la création d'un « service d'information et de documentation pour les communes » qui est chargé, sous l'autorité du Préfet, de répondre dans le plus bref délai possible à toutes les demandes de renseignements d'ordre administratif qui lui seraient adressées par les représentants des communes.

2. Son inapplication :

La loi du 28 février 1942 possédait certes des ressources expéditives pour une réorganisation générale des cadres territoriaux de notre administration locale ; les commentaires de l'instruction du 28 mai prouvent qu'elle avait été essentiellement conçue pour fournir, sous des formes en gradation (fusions facilitées — associations obligatoires), une solution pratique aux difficultés de gestion des trop petites communes.

Ces buts étaient novateurs dans un domaine où jusque-là la législation n'offrait que des possibilités limitées et peu pratiques. Mais l'instrument était particulièrement difficile à manier, en raison de tous les intérêts locaux, fort légitimes la plupart du temps, que son application allait mettre en cause ; l'irréflexion du gouvernement était grande d'en prescrire la mise en œuvre en une période de guerre, les comités départementaux de coordination et de simplification créés par le chapitre IV se voyant intimer un délai de six mois pour établir leurs premières propositions et les adresser au ministre de l'intérieur.

La première circulaire du 28 mai 1942, bien que faisant des réserves sur la convenance immédiate des fusions en raison des difficultés de communications dues à la période de pénurie, prescrivait cependant impérativement aux Préfets l'établissement des propositions découlant de l'ensemble du texte ; mais les travaux des comités et les projets qu'ils ont pu élaborer n'ont pas été suivis de décisions. Le gouvernement paraît s'être en effet aperçu du caractère particulièrement délicat que les circonstances imposaient au maniement de la loi du 28 février 1942 ; c'est ce dont témoigne une circulaire du 10 avril 1944 du chef du gouvernement conseillant aux Préfets de ne donner qu'avec beaucoup de réserve, suite aux propositions qu'ils recevraient pour les modifications aux limites des départements, des arrondissements et des cantons, à les différer le plus longtemps possible et, en ce qui concerne les communes, à ne poursuivre la réalisation de suppressions, de fusions ou de rectifications que si ces projets rencontraient l'accord de tous les groupements intéressés et ne donnaient pas lieu « à une résistance fondée de l'opinion locale » (1). S'agissant des associations de communes, les directives gouvernementales devinrent aussi d'extrême circonspection.

---

(1) Un exemple concret de prudence ministérielle : la préfecture des Hautes-Pyrénées avait établi dès fin 1940 un projet tendant au détachement d'un canton de ce département et à son rattachement à un département voisin, modification qui notamment du point de vue géographique et économique ne manquait pas de raisons valables. En 1941, le ministre de l'intérieur réplique : « dans les circonstances présentes, il m'apparaît inopportun de procéder à des modifications de circonscriptions territoriales. Ces opérations ne présentent généralement pas un caractère d'urgence marqué et sont au contraire susceptibles de créer des divisions nuisibles à l'union recherchée par le gouvernement. »

CHAPITRE III

La levée des restrictions imputables à l'idéologie autoritaire

SECTION I

Par l'effet du rétablissement de la légalité républicaine.

§ I. — Principes généraux.

La libération du territoire posait au gouvernement provisoire un problème essentiel de transition et de succession entre la législation du régime de Vichy et l'ordre juridique républicain à rétablir.

Sur le plan général, loin de se borner aux actes d'administration indispensables, le régime de Vichy avait entrepris dans tous les domaines, constitutionnel, administratif, économique, social, des réformes à prétentions définitives ; sur le plan local il avait multiplié les mesures anti-démocratiques et de centralisation absolue. Le gouvernement de la libération se trouvait donc dans la nécessité de prononcer, vis-à-vis de la législation vichyssoise, une décision d'ensemble qu'il inscrivit dans la fondamentale ordonnance du 9 août 1944 concernant le rétablissement de la légalité républicaine.

Ce texte rompt d'une manière catégorique avec la coutume constitutionnelle jusque-là observée en France dans les successions de régimes politiques : considérer tout pouvoir qui a réussi à assurer plus ou moins longtemps son autorité, comme ayant acquis une existence de fait entraînant dans le cadre de la théorie du gouvernement de fait (1), certaines conséquences juridiques. Si un gouvernement de fait n'a pas le droit d'émettre des actes de disposition, il a au contraire la faculté et même la mission de procéder à des actes de conservation et d'administration. Or, le gouvernement de Vichy n'est qu'un gouvernement de fait ; il est en effet illégitime au regard du droit naturel et surtout la délégation de pouvoirs du 10 juillet 1940, en tout cas l'usage immédiat qui en a été fait, marquent au point de vue positif une rupture de la licéité constitutionnelle (1).

---

(1) Sur la théorie des gouvernements de fait cf. Gaston JÈZE : *Principes généraux de droit adm.*, t. II, p. 298.

(1) On trouvera dans : Guy HERAUD : *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, thèse Toulouse, 1946, p. 249 à 268, un exposé des diverses positions prises par les publicistes sur le problème de la juridicité du gouvernement de Vichy : attribution de compétence constitutionnelle, *explication du doyen Bonnard* R. D. P., 1942, p. 52

Cependant, le législateur républicain ne reconnaîtra même pas au régime de Vichy les aptitudes naturelles d'un gouvernement de fait. Il le traitera purement et simplement en usurpateur se substituant au gouvernement légitime à la faveur de l'occupation ennemie ; l'article premier de l'ordonnance du 9 août 1944 édicte en effet que « la forme du gouvernement français est et demeure la République. En droit, celle-ci n'a jamais cessé d'exister » ; en conséquence, l'article 2 proclame l'annulation générale de tous les actes du régime de Vichy, constitutionnels, législatifs et réglementaires, ainsi que de toutes les décisions prises pour leur exécution pendant toute la période qui s'étend du 16 juin 1940 à l'établissement du gouvernement provisoire de la République.

Toute l'activité du régime de Vichy ne relève donc que du néant juridique.

Mais une abrogation indiscriminée de l'ensemble des éléments d'une législation qui, en fait, avait régi la France pendant plus de quatre ans n'aurait pu s'opérer pratiquement sans conséquences regrettables d'autant plus que toute l'activité législative et réglementaire vichyssoise ne s'inspirait pas de l'idéologie du régime condamné. L'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 août observe à cet égard : « des considérations d'intérêt pratique conduisent à éviter de revenir sans transition aux règles de droit en vigueur à la date susdite du 16 juin 1940 et à observer, dans ce but, soit une période transitoire comportant le maintien provisoire de certains effets de droit, soit même la validation définitive de certaines situations acquises dont le renversement apporterait au pays un trouble plus considérable que leur confirmation. Aussi bien, des textes législatifs ou réglementaires sont intervenus qui n'ont pas été désavoués par le régime républicain et des actes administratifs individuels ont été pris qui n'ont été inspirés que par l'intérêt bien compris de la bonne marche des services. Annuler ces textes et actes administratifs pour y substituer, dans chaque cas, des textes et actes administratifs nouveaux nécessairement identiques, conduirait, en multipliant l'effort nécessaire pour assurer la reprise de la vie publique, à apporter dans celle-ci une confusion extrême et de longue durée. » Une atténuation capitale est alors apportée à la

---

— irrégularité de la loi du 10 juillet, soit parce qu'elle procède à un remembrement interdit des compétences (*thèse de M. Berlia R.D.P., janvier-mars* 1944) soit parce que l'abandon total de la procédure normale de révision prévue en 1875, contraire aux principes fondamentaux, caractérise ce que M. *Liet-Veaux* nomme « une fraude à la constitution » (*essai d'une théorie juridique des révolutions* — thèse Rennes, 1943 — *essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes*, R. D. P., 1943, p. 116).

M. Héraud estime, avec des commentateurs tels que MM. Duverger et Delbez, que si la loi du 10 juillet 1940 a pu valablement déléguer l'exercice du pouvoir constituant au « gouvernement de la République, sous l'autorité et sous la signature du maréchal Pétain », ce dernier dès le 11 juillet *privait déjà de légalité toute son activité constituante* en supprimant le Président de la République donc le régime républicain, plus tard en faisant appliquer ses « actes constitutionnels » successifs sans la ratification préalable de la Nation.

Exposant ce même problème, M. G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 272 à 281, conclut aussi « qu'après le 10 juillet 1940 et l'installation du nouveau régime *l'illégalité* apparaît au moment où il est acquis que la nation ne sera pas consultée ni les assemblées prévues par la loi constitutionnelle formées » ; du point de vue de *la légitimité* fondée sur l'adhésion des gouvernés, l'éminent auteur juge que les événements de novembre 1942 consommèrent la fin de cette possession d'état assez paisible dont avait jusque là et en gros, joui le régime de Vichy, (p. 280).

rigueur de l'article premier de l'ordonnance ; la nullité des textes du régime de Vichy doit être expressément constatée avec, ajoute l'exposé des motifs, « cette conséquence nécessaire que, tant qu'une nullité n'a pas été expressément constatée, les actes de l'autorité de fait quels qu'ils soient continuent à recevoir provisoirement application ». Certains d'entre eux recevront même une validation expresse (1).

Ainsi, par un détour, l'ordonnance du 9 août 1944 revient-elle à l'application de la théorie du gouvernement de fait que son article 1er semblait avoir écartée absolument et la logique rejoint les plus intransigeantes considérations de principe.

M. Waline observe encore que la théorie juridique classique des fonctionnaires de fait permet d'opérer une discrimination opportune entre leurs actes, dont les uns sont frappés d'annulation, mais dont d'autres doivent subsister ; il est nécessaire, en effet, qu'un minimum irréductible d'administration soit assuré, quelles que soient les circonstances d'ordre politique ou les vicissitudes d'ordre national qui affectent la vie d'un pays. Les agents, qui en fait assurent un fonctionnement partiel et indispensable des activités publiques, reçoivent, de l'aveu implicite de la population qui les voit exercer paisiblement leurs activités, une sorte d'investiture plausible, conférant à leurs actes un caractère légal. Il est certain que les représentants administratifs du régime de Vichy ont bénéficié, de la part de la population, de cette nature d'aveu et que, même pour ceux d'entre les Français qui persuadés clairement de l'illégitimité du gouvernement de Vichy la faisaient rejaillir sur l'activité de tous ses agents, les nécessités matérielles, tant qu'ils restaient dans le cadre de la vie normale, les obligeaient à accepter l'emprise des réglementations pseudo-légales (2).

Un tri dans la législation vichyssoise s'imposait donc, l'annulation immédiate devant frapper les seuls textes nettement inspirés de l'idéologie politique du régime périmé ou des exigences allemandes. L'ordonnance du 9 août et les diverses ordonnances qui l'ont complétée annulent explicitement un certain nombre de dispositions légales et réglementaires distinguées en deux catégories :

En premier lieu, celles qui sont frappées d'une annulation atteignant non seulement leurs effets futurs, mais encore par rétroactivité les effets qu'elles ont produits depuis leur établissement ; tels les « actes constitutionnels » ; des textes établis au profit de l'occupant : réquisitions de main-d'œuvre pour l'Allemagne ; la loi du 4 octobre 1941 sur « la charte du travail » marquée des conceptions économiques corporatives chères au régime ; sur le plan local : « tous les actes relatifs à la démission d'office des conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux. »

En second lieu, celles qui ne sont frappées que pour leurs effets postérieurs à l'annulation et ont donc pu valablement produire des effets juridiques jusque-là. Ce sont par exemple les textes qui supprimaient les

(1) La notion de texte provisoirement applicable et susceptible à tout moment d'une annulation crée un état de confusion et même d'insécurité juridique qui devrait prendre fin. L'exposé des motifs de l'O. du 9 août 1944 annonçait l'établissement prochain par le gouvernement d'un bilan définitif des textes annulés ou validés. Cette opération, évidemment très complexe n'a pas été faite de sorte qu'un commentateur a pu dénombrer neuf catégories de législations aujourd'hui en vigueur en France : note M.M. au D. 1946 3e et 4e cahiers p. 22 — Cf. aussi : François LUCHAIRE, *Commentaire de l'O. du* 9-8-44, dans G. P. 1944, nos 9-10.

(2) Cf. M. WALINE, *L'ordonnance du 9 août* 1944, *sur le rétablissement de la légalité républicaine : Semaine juridique*, no 1-2 janvier 1945.

organes locaux électifs ; qui transformaient, dans une hostilité mesquine contre l'enseignement républicain l'organisation primaire traditionnelle (suppression des écoles normales, L. 18 sept. 1940, des délégués cantonaux, L. 13-12-1940) ; qui portaient atteinte au principe républicain de la neutralité de l'Etat (subventions départementales aux écoles privées : L. 2-11-1941).

§ II. — Le rétablissement de la légalité républicaine sur le plan de l'administration locale.

Le rétablissement de la légalité républicaine s'appliquera aux institutions et aux modes locaux d'administration, dans toute la mesure où le régime de Vichy y avait introduit des modifications inspirées de son idéologie anti-démocratique : suppression des élections locales — confusion de la tutelle et de la hiérarchie.

I. Bilan d'abrogation d'actes unilatéraux :

Présentons d'abord un bilan d'épuration des actes unilatéraux législatifs ou réglementaires et décisions individuelles.

ANNULATION RETROACTIVE

L'effet maximum de l'annulation avec rétroactivité n'a été, en matière locale, appliqué qu'à une seule catégorie de dispositions vichyssoises : ce sont, édicte le tableau I annexé à l'ordonnance du 9 août 1944, « tous les actes relatifs à la démission d'office des conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux ». Nous avons vu, en effet, que très nombreuses avaient été les décisions individuelles, prises par le ministre de l'intérieur tant en vertu de la loi du 30 novembre 1940 sur les démissions d'office que de la loi du 16 novembre 1940 sur la tutelle administrative, qui avaient frappé des élus locaux, soit pour leur activité républicaine antérieure particulièrement notoire, soit pour leur hostilité, plus ou moins publiquement déclarée, à l'œuvre du régime nouveau. Il était naturel qu'une réparation officielle soit prononcée qui anéantisse des mesures prises uniquement dans un but de repression politique.

ABROGATION PURE ET SIMPLE

Nombreux sont les textes d'administration locale qui ont fait l'objet d'une abrogation portant atteinte seulement à leurs effets postérieurs à l'annulation.

Nous donnons ci-après la liste des textes annulés, soit par les ordonnances relatives au rétablissement de la légalité républicaine, soit par des ordonnances spéciales à la matière que régissait le texte abrogé.

A) Organisation communale :

L'Ordonnance du 26 juillet 1944 (rendue exécutoire sur le territoire métropolitain par insertion au tableau III de l'O. du 9 août 1944), abroge l'acte-dit-loi du 29 mai 1942 sur les indemnités de fonctions des maires et prévoit un mode différent d'indemnisation.

L'Ordonnance du 9 août 1944 (tableau II : abrogation sans rétroactivité), abroge :

— loi du 31 août 1941 relative aux délégations spéciales des syndicats des communes ;

— loi du 28 février 1942 « portant simplification et coordination de l'administration départementale et communale. »

L'Ordonnance du 31 mars 1945 (tableau II) abroge :

— loi du 5 octobre 1940 complétant l'article 3 du décret du 26 septembre 1939 relatif aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre ;

— première loi du 16 novembre 1940 portant réorganisation des corps municipaux ;

— deuxième loi du 16 novembre 1940 relative aux pouvoirs de substitution de l'autorité supérieure ;

— loi du 21 mars 1941 portant prorogation des pouvoirs des conseillers municipaux dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous ;

— loi du 10 avril 1941 prorogeant les pouvoirs des conseillers municipaux dans les communes de plus de 2.000 habitants ;

— loi du 28 juin 1941 modifiant les articles 4 et 7 de la deuxième loi du 16 novembre 1940 ;

— loi du 18 juillet 1941 modifiant les articles 14 et 19 de la première loi du 16 novembre 1940 ;

— loi du 13 novembre 1941, modifiant l'article 5 de la deuxième loi du 16 novembre 1940 ;

— loi du 16 juillet 1942, complétant le paragraphe premier de l'article 7 de la première loi du 16 novembre 1940 ;

— loi du 4 octobre 1943, modifiant l'article 5 de la deuxième loi du 16 novembre 1940, modifié par la loi du 13 novembre 1941 ;

— loi du 5 novembre 1943, relative à la désignation des membres des commissions syndicales et associations de communes ;

— loi du 7 avril 1944 complétant la deuxième loi du 16 novembre 1940 (désignation d'un délégué extraordinaire à l'administration municipale).

L'Ordonnance du 17 mai 1945 (tableau II) abroge :

— loi du 14 septembre 1941 portant extension de l'article 22 du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 (statut des fonctionnaires) aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers des administrations publiques (liberté d'association) ;

— loi du 9 septembre 1943 relative à l'organisation des services publics et des établissements publics de la commune ;

— décret du 9 septembre 1943, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 9 septembre 1943 (1).

---

(1) L'O. n° 45-2674, du 2 novembre 1945 (art. 18) annulait expressément l'art. 5

B) Organisation départementale :

L'Ordonnance du général commandant en chef du 15 *mai* 1943 (déclarée exécutoire sur le territoire métropolitain par insertion au tableau III de l'O. du 9 août 1944) abroge la loi du 30 mai 1941 prescrivant la cessation des fonctions administratives des conseillers généraux.

L'Ordonnance du 9 *août* 1944 (tableau II) abroge :

— loi du 18 août 1940 modifiant l'article 28 de la loi du 10 août 1871 (sessions du conseil général) ;

— loi du 13 décembre 1940 et décret du même jour (suppression délégués cantonaux).

L'Ordonnance du 31 *mars* 1945 abroge :

— loi du 7 août 1942 : institution des conseils départementaux ;

— loi du 14 mai 1943, modifiant les articles 4, 11 et 12 de la loi précédente.

L'Ordonnance du 17 *avril* 1945 *abroge :*

— loi du 2 novembre 1941 sur les subventions du budget départemental aux établissements d'enseignement privé.

L'Ordonnance du 6 *juin* 1945 *abroge :*

— loi du 23 juillet 1940 sur pouvoirs préfets en zone occupée ;

— loi du 31 octobre 1940, modifiant la précédente (exclusion des postes de l'administration préfectorale de la liste de ceux auxquels les préfets de zone occupée peuvent pourvoir).

La Loi du 29 *septembre* 1948 *abroge :*

— loi du 5 octobre 1940, réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités et établissements publics.

C) Statut disciplinaire des fonctionnaires locaux :

L'O. du 18 avril 1943 (rendue applicable sur le territoire métropolitain par insertion au tableau III de l'O. du 9 août 1944) annule la loi du 17 juillet 1940 sur le relèvement discrétionnaire des fonctions de tous les agents publics de l'Etat et implicitement abroge aussi la loi du 30 août 1940 qui a étendu les dispositions du 17 juillet aux personnels locaux.

---

de la loi du 20-12-1940, relative aux conditions d'approbation des budgets communaux ; or, une inadvertance de rédaction semble avoir été commise dans cette annulation, puisqu'une loi du 8 août 1947 (art. 87), puis une loi du 31-12-1948 (art. 22), modifient simplement l'art. 5 en conservant les critères compliqués qu'il définissait (Cf. infra, chap. V, section III).

2. L'annulation des contrats des collectivités locales.

L'article 19 de la loi du 30 juillet 1947 (1) autorise dans le délai d'un an la constatation par les collectivités locales de la nullité des contrats qu'elles ont passé « sous le régime de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'Etat français » s'ils ne constituent pas la prorogation pure et simple de contrats conclus antérieurement.

La rédaction inconditionnelle de ce texte semble frapper d'une nullité de plein droit tous les contrats conclus ou aménagés sous le régime de Vichy sans qu'il y ait lieu de les discriminer selon leur contenu et leur portée ; mais les travaux préparatoires de la loi rattachent l'article 19 aux principes généraux du rétablissement de la légalité républicaine par l'O. du 9 août 1944. La nullité qui frappe les contrats des collectivités locales est de portée semblable à la nullité de principe qui atteint tous les actes ou décisions unilatérales prononcées de 1940 à 1946. La constatation expresse de nullité n'intéresse (art. 7 de l'O.) que les textes incompatibles avec les exigences générales de l'ordre public républicain ; ceux qui au contraire ne sont inspirés que des préoccupations d'une administration normale sont provisoirement maintenus en vigueur ou mieux, expressément validés. Le législateur de 1947 a voulu qu'il en soit de même pour les contrats ; certes, la période de juillet 1940 à la libération affecte les contrats d'une suspicion, mais la nullité ne peut s'appliquer qu'à ceux qui ne s'inspirent visiblement pas de l'intérêt bien compris du service.

Cette interprétation que le ministre de l'intérieur avait formulée lors de la discussion parlementaire (2) est confirmée par l'instruction ministérielle du 30 août 1947 établie pour l'application de la loi ; l'autorité de tutelle chargée d'approuver la délibération constatant la nullité est invitée à vérifier au préalable si le contrat a été ou non conclu conformément à l'intérêt du service et si son maintien serait ou non préjudiciable à la collectivité intéressée.

Le procédé de l'article 19 : constatation de nullité d'un contrat administratif, soulève un grave problème juridique ; un acte bilatéral sera donc détruit par la volonté d'une seule des parties, sans possibilité d'ailleurs d'indemnité pour l'autre ; le législateur transpose ainsi dans le domaine conventionnel les effets de l'O. du 9 août 1944 à l'égard des actes législatifs et réglementaires ou des décisions individuelles unilatéraux. Or, le

---

(1) L. du 30 juillet 1947 relative à la révision et à la résiliation exceptionnelle de certains contrats passés par les collectivités locales, — J. O. 31 juillet 1947, p. 7463.

Article 19. — Indépendamment des possibilités de révision ou de résiliation qui leur sont offertes par la présente loi, les collectivités locales pourront, dans le délai fixé à l'article 1er, constater, par des délibérations spéciales à chaque cas et approuvées par l'autorité de tutelle qui aurait été compétente pour approuver un contrat de même nature, la nullité de tous leurs contrats passés postérieurement au 16 juin 1940 et antérieurement à la libération de leur territoire, lorsque ces contrats ne constituent pas la prorogation pure et simple de contrats conclus entre les mêmes parties antérieurement au 16 juin 1940 et venant à expiration au plus tard dans les deux années suivant le moment où la prorogation a été consentie. La constatation de cette nullité n'ouvrira par elle-même aucun droit à indemnité, sous quelque forme que ce soit, au profit des cocontractants de l'administration.

Toutefois, elle ne portera pas atteinte aux effets découlant de l'application antérieure des contrats et les intéressés pourront demander le remboursement des dépenses réelles et justifiées régulièrement engagées en vertu desdits contrats.

(2) Conseil République débats séance du 22 mai 1947, p. 642.

contrat administratif est traditionnellement assorti d'une protection spéciale ; l'administration ne peut enfreindre ses conditions que dans l'absolue nécessité de la bonne marche du service (1), après d'ailleurs avoir épuisé les possibilités de solution offertes par la convention (2). Au contraire, l'article 19 de la loi du 30 juillet 1947 a un effet de rupture unilatérale sous la seule et assez imprécise condition de « l'intérêt du service » ; il apporte au droit commun des contrats administratifs une atteinte profonde qu'un autre procédé juridique eut peut-être pu éviter à notre sens tout en procurant le résultat recherché. Les contrats administratifs locaux les plus importants (concessions de services publics essentiellement) doivent être approuvés par l'autorité de tutelle. Cette approbation est un acte unilatéral, décision d'une autorité administrative, sorte « d'exequatur » donné au projet de la personne décentralisée (3) ; si l'approbation n'est pas donnée, le projet est considéré comme n'ayant pas eu d'existence légale ; si elle est annulée, la convention cesse d'avoir existence juridique (4). De cette manière, si l'article 19 au lieu de frapper de nullité le contrat s'était appliqué à l'acte unilatéral d'approbation, le résultat pratique eut été le même et une infraction grave aux règles d'exécution des contrats administratifs eut pu être évitée (5).

3. Validation expresse et application provisoire de textes intéressant l'administration locale.

Un petit nombre de textes ont été validés ; un plus grand nombre reçoit application provisoire en vertu de l'O. du 9 août 1944, art. 7, paragraphe 1.

A) VALIDATION EXPRESSE

Citons les principaux textes expressément validés.

— loi du 14 septembre 1941 portant révision des rapports financiers de l'Etat, des départements et des communes (validée par O. du 6-1-1945) ;

— loi du 2 novembre 1940 et décrets d'application, portant création du cadre national des agents de préfecture (validée par Ord. 14 août et 2 décembre 1944).

---

(1) Cf. WALINE, *Manuel de droit adm.*, éd. 1946, p. 336 et 337.

(2) Cf. C.E. 20-12-1946, *Electricité de Marseille* : Le Commissaire de la République même en vertu de son pouvoir exécutif exceptionnel, ne peut rompre un contrat de concession ; il ne peut qu'en épuiser les moyens.

(3) et (4) Cf. MASPETIOL et LAROQUE : *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, p. 110.

(5) Signalons un exemple significatif de la circonspection avec laquelle le ministère de l'intérieur admet l'effet de plein droit de l'art. 19 : Le conseil général des Hautes-Pyrénées a en 1948 constaté la nullité d'un avenant conclu début 1944 à la convention d'exploitation d'un chemin de fer secondaire concédé, desservant la station de Cauterets. L'aggravation des charges pour le département résultant de cette convention était certaine (l'entretien de la voie passant par exemple à sa charge). Or, les ministres de l'intérieur et des travaux publics ont refusé d'approuver cette délibération, motif pris de ce que le conseil général ne proposait pas en même temps un avenant de remplacement (ce qui est peut-être dans l'esprit de l'art. 19, mais nullement dans sa lettre) et de ce que la démonstration de l'aggravation des charges départementales par la convention de 1944 n'était pas pertinente (une situation extra-contractuelle ancienne, dont le conseil général acceptait de courir le risque, étant susceptible d'être remise en cause par cette annulation). Cet exemple montre comment une interprétation ministérielle constructive est susceptible de rétrécir l'effet pourtant maximum d'un texte légal.

— décisions portant rétablissement d'arrondissements ; textes ayant réglementé à la charge des départements les frais de logement et de transport des membres du corps préfectoral : validés respectivement par les art. 7 et 10 de l'O. du 3 juin 1944 portant création des Commissariats de la République.

B) APPLICATION PROVISOIRE

Citons quelques-uns des textes purement administratifs et techniques qui reçoivent application provisoire :

— loi du 9 décembre 1942 (J.O., 11 décembre 1943) relative aux délais de vote et au règlement des budgets départementaux et communaux — circulaires du ministre intérieur des 18 octobre 1941 et 27 avril 1942 sur les cadres budgétaires-types ;

— loi du 21 décembre 1941 (J.O. 30 décembre) relative aux hôpitaux et hospices et règlement d'administration publique du 17 avril 1943 ;

— loi du 15 juin 1943 (J.O. 24 juin) sur l'urbanisme ;

— loi du 30 janvier 1941 concernant la réforme des octrois communaux (suppression dans communes où les frais de perception sont supérieurs à 15 %).

En matière de police locale, les dispositions des décrets des 3 juin et 7 juillet 1941 organisant les corps de la police régionale d'Etat (maintenus après la suppression de la région) sont sous le régime de l'application provisoire.

§ III. — Le rétablissement des corps locaux.

Le retour à la démocratie locale s'est réalisé en deux étapes : les corps locaux provisoires reconstitués sous l'égide des comités de libération ; puis les élections générales, municipales en mars 1945, cantonales en octobre 1945.

1. Les comités de libération.

Les premiers mois de la restauration républicaine ont été dominés par l'activité des « comités de libération », comité départemental et comités locaux qui ont précédé et conditionné la mise en place des corps administratifs normaux. Les comités de libération ont spontanément surgi des combats de la résistance et de la libération pour prendre en mains aux côtés des autorités administratives nouvelles, l'œuvre de reconstitution politique et administrative ; leur activité essentielle s'est exercée en matière d'épuration et de remise en fonctions des assemblées locales. En principe, chaque commune possédait un comité local de libération recevant les directives d'un comité départemental dont le statut est défini par l'O. du 21 avril 1944, titre V, art. 19.

Le comité départemental de libération (art. 19 de l'O.) est composé de représentants de chaque organisation de résistance, organisations syndicales et partis politiques affiliés au « conseil national de la résistance » ; il « assiste le Préfet en représentant auprès de lui l'opinion de tous les éléments de la Résistance » ; il doit « être obligatoirement consulté sur tous les remplacements des membres des municipalités et du conseil général » (al. 4) ; d'autre part, le comité départemental de libération sera

invité à fournir ses appréciations sur l'attitude de tous les fonctionnaires, qui seront soumises à l'autorité hiérarchique chargée des sanctions éventuelles.

Dans les premiers mois de la libération, l'activité des comités départementaux de libération sera intense, certains siégeant même en permanence et s'intéressant à tous les problèmes de la vie départementale (ravitaillement, reconstruction, transports, réorganisation administrative, budgets, sanctions judiciaires, etc...)

Quelques comités ont aussi infligé des amendes à des personnes accusées de commerce avec l'occupant ou de profits excessifs de circonstance ; bien qu'exercée à l'origine sans fondement légal formel, cette compétence a été implicitement légitimée : une loi du 14 mai 1946 décide, en effet, que les amendes des comités départementaux de libération viendront en déduction, le cas échéant, du montant des sanctions pécuniaires prononcées par les cours de justice ou les chambres civiques contre les personnes déjà frappées par les comités de libération ; d'autre part, la perception de ces amendes ne pourra donner lieu à aucune action personnelle contre les membres des comités.

Le dernier alinéa de l'article 19 de l'O. du 21 avril prescrit la cessation d'activité des comités départementaux de libération lors de la mise en place des conseils généraux. Quelques comités départementaux ont voulu survivre à cette extinction légale afin, ont-ils expliqué, d'assurer une œuvre de vigilance politique dans l'esprit de la Résistance. Le rétablissement des conseils généraux les a privés non seulement d'attributions légales, mais encore des subventions de fonctionnement inscrites jusqu'alors au budget départemental. Une seule formule juridique de survie s'offrait à eux : la constitution d'une association déclarée de la loi du 1er juillet 1901 (1).

Au cours de l'été 1947, certains partis politiques ayant, à l'occasion d'un projet de réunion nationale des présidents des comités départementaux de libération, fait connaître leur décision de n'y pas participer (2), il semble que l'activité des comités départementaux subsistant ait presque aussitôt entièrement cessé.

2. Les corps municipaux provisoires.

LE MECANISME JURIDIQUE : l'ordonnance du 21 avril 1944 (3), dans ses articles 3 à 9 du titre Ier organise la reconstitution des corps municipaux après la libération. « Jusqu'à ce qu'il puisse être procédé à des élections régulières dans chaque commune, les conseils municipaux élus avant 1939 sont maintenus ou remis en fonctions » (art. 3)... « Corrélativement sont dissoutes, en vertu de la loi du 5 avril 1884 et du décret du 26 septembre 1939, les assemblées communales nommées par l'usurpateur (dans les communes de plus de 2.000 h.) ainsi que les délégations municipales créées depuis le 1er septembre 1939 » (art. 4) (4).

---

(1) Le Conseil d'Etat a jugé qu'un C.D.L. n'était pas une autorité administrative dont un préfet pouvait, sans statuer personnellement, notifier une décision portant grief : C.E., 5 mars 1948, *Des Isnards*, R. p. 119.

(2) Cf. *Le Monde*, 4 juillet 1947.

(3) Recueil des ordonnances, p. 82 et J.O.R.F., n° 35 du 27 avril 1944.

(4) Remarquons que la date du 1er sept. 1939 retenue par l'art. 4 est antérieure à la date choisie comme point de départ des effets de rétablissement de la légalité républicaine, par l'O. fondamentale du 9 août 1944, soit le 16 juin 1940. L'art. 4

Distinguons, pour la commodité de l'exposé, la situation des communes selon leur population :

A) COMMUNES DE PLUS DE 2.000 HABITANTS

Dans ces communes, le conseil municipal nommé par Vichy ou la délégation spéciale sont dissous de plein droit et remplacés par le conseil municipal de 1939. Toutefois, la situation de chaque conseiller doit être examinée : « interprétant la dernière disposition de l'art. 4 de l'ordonnance, d'une manière extensive et s'inspirant de la définition donnée par l'article 18 b. de l'ordonnance, le Préfet écarte, après avis du comité départemental de libération, tout membre ou ancien membre d'une municipalité dont l'attitude, au cours de l'occupation, est restée trop passive et qui étant donné ses responsabilités dans la commune a ainsi favorisé les desseins de l'ennemi ou de l'usurpateur » (circulaire du commissaire à l'intérieur du 7-9-1944).

Le Préfet complète l'assemblée en désignant sur proposition du comité local et avis du comité départemental de libération les personnalités que la Résistance a révélées avec le souci, dit par exemple une instruction du Commissaire de la République de Toulouse, de « donner le plus possible aux nouveaux conseils municipaux et aux délégations spéciales le double caractère de représentation de la résistance active et des tendances politiques de la population. » L'effectif à atteindre est l'effectif légal, compte tenu cependant de l'opportunité de réserver des places aux prisonniers, déportés et réfugiés.

B) COMMUNES DE MOINS DE 2.000 HABITANTS

Dans ces communes, plusieurs hypothèses se présentent :

a) si le conseil municipal maintenu en fonctions par Vichy n'a pas démérité, il reste en exercice après la libération.

b) si le conseil municipal élu est reconnu avoir « favorisé ou servi les desseins de l'ennemi ou de l'usurpateur » (art. 4), il est dissous et remplacé par une délégation municipale qui administrera la commune jusqu'aux élections (art. 7). Cette délégation est nommée par le Préfet sur proposition du comité départemental de libération et composée par priorité « des membres de la dernière municipalité auxquels il n'est pas fait de reproche, et en outre, de membres actifs de la Résistance en tenant compte d'une part de la majorité exprimée aux dernières élections municipales et d'autre part des tendances exprimées dans la commune lors de la libération. »

c) Si l'assemblée en fonction est une délégation spéciale instituée par Vichy, elle est dissoute et le conseil municipal qu'elle a éliminé est remis en fonction sous réserve d'élimination de membres et de recomplètement comme prévu ci-dessus en A.

Bien entendu, les conseils municipaux rétablis élisent leurs maires et

---

atteint ainsi des délégations qui ont pour titre un texte appartenant à la législation républicaine d'état de siège ; mais nous avons vu que le décret du 26 sept. 1939 était un instrument d'élimination administrative des élus communistes dont le législateur de la Libération voulait réparer les effets

adjoints (art. 6) mais c'est le Préfet qui désigne le président et le vice-président d'une délégation spéciale. L'art. 18 de l'ordonnance du 21 avril énumère, enfin les personnes qui sont frappées de l'incapacité d'accéder à une assemblée communale ou départementale.

En conclusion de ses instructions précitées du 7 septembre, le commissaire à l'intérieur donnait aux préfets la directive infiniment délicate « de créer des municipalités qui, anticipant sur celles que désigneront les électeurs seront véritablement représentatives de l'opinion locale dans ses éléments sains. »

Dans les faits, il est difficile de dégager une moyenne d'application des instructions ministérielles dont l'observation varia suivant la situation politique propre à chaque département comme en fonction de l'autorité et de l'influence réciproques des Préfets et des comités départementaux de libération.

Il semble que, dans l'ancienne zone-sud surtout, où le rôle militaire et politique des mouvements de Résistance fut essentiel, l'influence prédominante des comités départementaux de libération s'exerça dans le sens d'un renouvellement assez large des corps municipaux en tenant un compte relatif de la directive fondamentale de rétablissement du conseil municipal de 1939, tandis que les Préfets s'efforçaient à l'observation plus stricte des dispositions de l'O. du 21 avril.

Nous discernerons par exemple les traces de pareilles divergences dans les instructions respectives que le Préfet et le comité départemental de libération d'un département pyrénéen adressaient aux comités locaux dès le 1er septembre 1944 ; pour le comité départemental de libération, « c'est dans le cas où une municipalité a été révoquée par Vichy qu'il convient de la remettre en place à titre de réparation sous réserve naturellement qu'elle n'ait pas démérité... Dans les autres cas, il convient de former une municipalité nouvelle » ; et enfin, « les comités locaux apprécieront eux-mêmes s'il convient de désigner dans leurs communes des conseils municipaux ou de simples délégations spéciales. »

Mais le Préfet, prenant acte des instructions du comité départemental de libération et déclarant « y apporter quelques précisions » se livre à un rappel de l'ordonnance du 21 avril sur le maintien ou la remise en fonction des municipalités élues de 1939 qu'il charge les comités locaux de réinstaller ou de confirmer (1).

En fait, dans ce département de 480 communes, 124 délégations municipales furent instituées, 67 conseils municipaux anciens firent l'objet d'une confirmation formelle par les soins des comités de libération. Dans 289 communes, les conseils municipaux existants poursuivirent paisiblement leur carrière sans remaniement ni homologation.

Dans l'ensemble, les délégations ou commissions municipales provisoires instituées par arrêtés préfectoraux sur proposition du comité départemental de libération s'inspirèrent, dans leur composition, d'un souci de représentation équilibrée de tous les mouvements, partis et organismes ayant participé à la Résistance et des tendances politiques s'exprimant à ce moment.

Quand vinrent les élections municipales du 28 avril 1945, la plupart de ces formations affrontèrent le scrutin en des listes dites « uniques », sensiblement identiques et furent, le plus souvent, surtout dans les grandes villes, confirmées par le corps électoral (sous la réserve d'un très

(1) Pour un rappel strict mais rétrospectif des pouvoirs respectifs du préfet et du C. D. L. Cf. C.E., 29 octobre 1947, *Vigle*, R. p. 393.

grand nombre d'abstentions). Dans le département déjà cité, par exemple, dans 124 communes à commissions provisoires, le premier tour de scrutin donnait la majorité aux candidats de la commission provisoire dans 72 conseils municipaux nouveaux ; c'est dire que les choix opérés lors de la libération y avaient été, pour une assez bonne part, empreints de ce discernement et de cette prévision politique que recommandaient les instructions ministérielles.

3. Le rétablissement des conseils généraux.

L'ordonnance du 21 avril 1944 (titre II, art. 10 à 14) dispose en principe que « les conseils généraux sont rétablis » et que « le mandat des conseillers généraux en fonction le 1er septembre 1939 est prorogé jusqu'aux élections prévues à l'article 16 » (renouvellement général des conseils généraux). Sont frappés de révocation par le ministre de l'intérieur, sur avis du préfet et du comité départemental de libération, « les conseillers généraux qui ont directement servi ou favorisé les desseins de l'ennemi ou de l'usurpateur. » Le conseil général sera complété dans les limites de l'effectif légal par des personnes ayant participé à la Résistance (art. 13, modifié par O. du 3-11-44).

C'est sur ces bases légales que le ministre de l'intérieur invitait les préfets à lui adresser des propositions de nomination des conseils généraux provisoires, après avoir recueilli l'avis du comité départemental de libération, mais en prenant, disait-il en substance « leurs propres responsabilités tout en attachant la plus grande importance à l'avis de cet organisme » (instruction du 6 novembre). Certains conseillers entrant dans les hypothèses de révocation (art. 18) pourront être relevés pour « participation directe et active à la Résistance », par une décision du Préfet sur avis du C.D.L. (instruction 1er janvier). Enfin, suivant un avis du Comité juridique du 21 novembre 1944 (1) « il n'y a pas lieu de révoquer automatiquement les anciens conseillers généraux maintenus dans le conseil départemental du même département. »

L'ensemble de ces instructions prévoyait donc deux catégories de décisions : la révocation par arrêté ministériel des conseillers généraux élus, jugés indignes — la nomination gouvernementale des conseils généraux provisoires.

Les décisions de révocation ne semblent pas avoir été prises par le ministre de l'intérieur, car il n'en parut pas à l'Officiel. Sur le second point, les décisions prévues n'intervinrent pas, dans des conditions qu'il est intéressant de rappeler.

Lors de la séance du 26 décembre 1944 de l'assemblée consultative provisoire, M. Adrien Tixier, ministre de l'intérieur, exposa les conditions dans lesquelles il envisageait la réorganisation des conseils généraux ; ses directives n'avaient pas encore, dit-il, reçu de suite en raison de l'opposition que les comités départementaux de libération faisaient à la reconstitution d'assemblées dont ils craignaient qu'elles ne vinssent les priver des pouvoirs qu'ils exerçaient depuis la libération ; les C.D.L. ne répondent cependant pas aux mêmes nécessités que les conseils généraux, puisqu'ils sont, le plus souvent, composés de militants appartenant aux villes ou agglomérations importantes du département et qu'en tout cas, tous les cantons n'y sont pas représentés. Il est donc indispensable,

(1) J. O. 16-12-1944.

pour la représentation équilibrée des divers intérêts agricoles et urbains d'un département qu'un conseil général normal soit remis en fonctions et le ministre annonce que les Préfets seront à nouveau invités à hâter l'établissement des propositions qui leur ont été demandées.

Mais le 28 janvier, le ministre constate que « dans les trois-quarts des départements, ses instructions ont été complètement ignorées » ; « le conseil des ministres, conclut-il, saisi de cette situation ne saurait admettre que les instructions du gouvernement soient mises en échec et m'a chargé d'avertir les Préfets qu'ils risquaient d'être relevés de leurs fonctions s'ils n'assumaient pas pleinement leurs responsabilités et s'ils ne m'adressaient pas, à bref délai, leurs propositions convenablement présentées et motivées pour le rétablissement des conseils généraux provisoires ».

Cependant, le rétablissement des conseils généraux provisoires dans les conditions prévues par l'ordonnance du 21 avril 1944 n'eut jamais lieu. La tâche impartie aux préfets était infiniment délicate, en présence de comités départementaux de libération acceptant malaisément leur remplacement par des assemblées nommées. Les difficultés d'établir une composition des assemblées ne prêtant pas à discussions locales, la précipitation des opérations militaires annonçant la fin imminente des hostilités, décidèrent le gouvernement à sagement renoncer à la nomination des conseils généraux provisoires et à en confier le renouvellement au corps électoral.

4. Les élections locales générales

Le rétablissement des listes électorales qui n'étaient plus revisées depuis 1941 était l'opération préalable à la consultation du suffrage universel. Les ordonnances du 21 avril 1944 (art 16) et 2 février 1945 prévoient que les Préfets peuvent convoquer les collèges municipaux ou cantonaux lorsque les listes sont établies soit dans un canton, soit dans le plus grand nombre des communes d'un département (disposition prise dans l'hypothèse de reconstitution des listes entravée par les opérations militaires ou la destruction des documents d'état-civil) ; le législateur prévoyait aussi la possibilité d'élections partielles et successives.

La liste électorale sera révisée selon le droit commun d'avant-guerre, mais innovation capitale, les femmes majeures jouissent désormais de l'électorat et de l'éligibilité (O. du 21 avril 1944, art. 1er) ; les militaires de réserve en activité de service deviennent éligibles (O. du 17 mars 1945.)

Les modes de scrutin demeurent ceux en vigueur avant la guerre ; scrutin de liste majoritaire sur le plan communal ; scrutin uninominal à deux tours dans le cadre cantonal pour les élections au conseil général. Une seule modification résulte de l'ordonnance du 10 mars 1945 qui porte à 15 jours, en raison des circonstances de guerre entraînant des déplacements difficiles de nombreux électeurs, le délai entre les deux tours de scrutin, autrefois d'une semaine.

LES ELECTIONS MUNICIPALES

La perspective d'une conclusion imminente des hostilités en Europe amène le gouvernement, avant même l'intervention de l'armistice, à décider les élections générales dans tous les départements, sauf en Alsace-Lorraine. Deux décrets du 27 mars 1945 fixent donc les élections munici-

pales au 29 avril et les élections cantonales au 27 mai pour tous les départements où serait achevée la confection des listes électorales. Cependant, les assemblées élues ne seront que provisoires en raison de l'absence des prisonniers et des déportés encore retenus en Allemagne.

Les élections municipales ont eu lieu à la date prévue, mais la cessation des hostilités étant survenue dans l'intervalle des deux tours, les élections cantonales furent reportées à une date ultérieure.

Les conseils municipaux nouvellement élus le 13 mai 1945 fonctionnent aussitôt dans les conditions traditionnelles. Mais ils conservent un caractère provisoire, leur établissement s'étant effectué sous le régime de l'O. du 21 avril 1944 ; des conséquences importantes en découlent : selon l'art. 15 de l'O. modifié par l'O. du 6 janvier 1945 et la loi du 19 janvier 1946 (1), il ne pourra être pourvu aux vacances que si l'assemblée est réduite à la moitié de ses membres (au lieu du tiers : art. 42 loi municipale) ; même incomplet, le conseil municipal pourra procéder à l'élection du maire et des adjoints (alors qu'il doit être complet pour le maire sous le régime de l'art. 77 de la loi du 5 avril 1884). Le premier conseil de la République a été affecté par le caractère provisoire des conseils municipaux en fonctions au moment de sa constitution (novembre 1946) : il a dû être, en effet, renouvelé intégralement en 1948, année qui a suivi le renouvellement des conseils municipaux (art. 102 de la Constitution du 27 octobre 1946).

Les conseils municipaux provisoires ont eu carrière jusqu'en octobre 1947. Les 19 et 26 octobre 1947 a eu lieu le renouvellement intégral des conseils municipaux, sous un régime électoral nouveau, résultant d'une loi du 5 septembre 1947 : scrutin de liste majoritaire ancien dans les communes de moins de 9.000 habitants ; scrutin de liste à représentation proportionnelle intégrale, avec vote préférentiel et panachage dans les villes de plus de 9.000 habitants.

Les conseils municipaux installés après ces élections ont un caractère définitif, la loi du 5 avril 1884 reprenant son entier empire.

LES ELECTIONS CANTONALES

Les départements furent privés d'assemblée représentative jusqu'en octobre 1945. Le Préfet demeurait seul responsable de leur administration ; une ordonnance du 1er juin 1945 lui renouvelait, en l'absence du conseil général et de toute délégation départementale, ce qui était nous l'avons vu l'hypothèse partout, le pouvoir d'arrêter, sous réserve des approbations ministérielles réglementaires, le projet de budget supplémentaire de l'exercice 1945 ainsi que les décisions modificatives afférentes à cette exécution. Il avait aussi qualité pour statuer directement pour toutes les matières sur lesquelles le conseil général était appelé à délibérer ou à fournir son avis.

Mais dans le courant de l'été, les élections cantonales générales sont fixées au 2 octobre 1945 et la première session ordinaire des nouveaux conseils généraux élus se tient le 29 octobre. Une ordonnance du 5 octobre détermine l'objet obligatoire des premiers travaux des assemblées départementales : toutes les affaires qui devaient être examinées au cours de la session d'août aux termes de la loi du 10 août 1871 et notamment le projet de budget départemental de l'exercice 1946 ; le conseil général nom-

(1) J. O. 24 janvier 1946, p. 642.

mera, pour un an, son bureau, ainsi que les membres de la commission départementale ; en même temps, il procèdera par tirage au sort à la répartition de ses membres dans les séries de renouvellement triennal par moitié.

Contrairement aux conseils municipaux, la quasi-totalité du corps électoral ayant pu prendre part au scrutin, les conseils généraux d'octobre 1945 sont définitifs.

La série sortante des conseils généraux a été renouvelée exceptionnellement en mars 1949 au lieu d'octobre 1948 (Loi du 25 sept. 1948).

§ IV. — Le régime des simplifications territoriales après la libération.

1. L'annulation de la loi du 28 février 1942 et sa restauration partielle.

La loi du 28 février 1942, quoique comportant nombre de dispositions exclusivement techniques inspirées du souci d'une administration plus rationnelle, pouvait difficilement recevoir validation ou exécution provisoire en raison des dispositions autoritaires qu'elle contenait dans ses chapitres II et IV notamment ; c'est pourquoi l'ensemble du texte est expressément annulé par insertion au tableau II joint à l'ordonnance du 9 août 1944.

Mais deux ordonnances du 2 novembre 1945 (1) l'une n° 45-2602 « relative aux sections de communes », la seconde n° 45-2604 « relative à la procédure de modification des circonscriptions territoriales », reprennent dans des termes très voisins les matières traitées par les chapitres Ier à III de la loi du 28 février 1942.

A) LA SECTION DE COMMUNE

En ce qui concerne la section de commune d'abord, l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 novembre observe que « si l'acte-dit-loi du 28 février 1942 contenait des dispositions incompatibles avec nos institutions républicaines, celles qui étaient relatives aux sections de communes avaient un caractère purement administratif. D'autre part, la loi du 5 avril 1884 présente des lacunes que le texte de 1942 avait précisément pour objet de combler. »

Comme la loi de 1942, l'ordonnance du 2 novembre traite, d'une manière complète, du problème de la section de commune en établissant dans son article premier, une définition précise : « constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. La section de commune a la personnalité juridique. »

L'origine d'une section est variable : soit qu'elle remonte à l'ancien régime, soit qu'elle résulte d'une fusion de communes chacune conservant son domaine privé à titre de section ; d'une distraction de hameau d'une commune à une autre ; d'un don ou legs échu à un hameau.

La gestion des biens et droits de la section est normalement assurée par le conseil municipal, pose en principe l'article 2 ; mais chaque fois

(1) J.O. 2 et 3 novembre 1945, p. 7112 et 7114.

que la section apparaît avec des droits ou des facultés distinctes de celles de l'ensemble de la commune, son individualité s'accuse et sa représentation est assurée par un organisme spécial, dit commission syndicale, qui doit être consulté à l'occasion de tous les actes importants concernant le sort des biens de la section.

Les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans un but de déconcentration que ne recherchait pas la loi du 28 février 1942, substituent le sous-préfet au préfet pour la plupart des opérations juridiques entraînées par le fonctionnement de la section de commune et notamment pour les opérations de constitution de la commission syndicale ; la compétence du Préfet n'est maintenue que pour assurer les décisions, en cas de désaccord entre la commission syndicale et le conseil municipal.

Le problème de la section de commune a donc reçu une solution légale équitable, assurant aux habitants d'un hameau ou d'un quartier une protection satisfaisante de leurs droits patrimoniaux particuliers (1 et 2).

B) LES MODIFICATIONS TERRITORIALES

La seconde ordonnance du 2 novembre 1945 est précédée d'un exposé des motifs qui constate le caractère confus de la légalité de 1939 sur les procédures de modifications des circonscriptions administratives territoriales, éparses dans des textes nombreux : loi du 5 avril 1884 — articles 18, 39, 40 et 41 du décret-loi du 5 novembre 1926 — articles 19, 23, 24 et 25 du décret du 14 juin 1938. « Au moment où la vie politique reprend son plein essor et où les élections ont reconstitué les assemblées locales, il est apparu nécessaire de rassembler en un texte unique les différentes dispositions en vigueur qui ont été en même temps complétées, précisées et, sur certains points de détail, améliorées. »

L'ordonnance pose donc le principe que toutes les modifications aux circonscriptions territoriales communales, cantonales, d'arrondissement ou départementales, sont décidées par un décret en conseil d'Etat sauf deux exceptions : seule, une loi peut modifier la circonscription territoriale d'un département — s'agissant de modifications intéressant des communes situées à l'intérieur d'un même canton, s'il y a accord des conseils municipaux et du conseil général et éventuellement des commissions syndicales, la décision est prononcée par un arrêté préfectoral. L'ensemble de ce texte est lui aussi sensiblement analogue à celui du 28 février 1942 avec la différence essentielle que l'avis du conseil général est à nouveau et très naturellement rendu obligatoire dans toutes les procédures de modifications de circonscriptions administratives.

---

(1) Cf. ROLLAND, *Précis droit administratif*, 9e édition, n° 594.

(2) Mais la loi électorale (L. du 5 septembre 1947) qui a présidé en octobre 1947 aux modes d'élection du conseil municipal dans les communes de plus de 9.000 h. (scrutin de liste à représentation proportionnelle intégrale) a porté un préjudice très grave à l'organisation de la section de commune qui, jusqu'à maintenant, s'assortissait la plupart du temps d'une section électorale : les habitants de la section élisaient leurs propres conseillers les représentant au sein du conseil municipal de la commune unique.

Le scrutin proportionnel a compromis cet avantage dans les communes d'une population globale (sections comprises) de plus de 9.000 h. La section électorale n'est plus qu'une section de vote ; les partis politiques n'ont pas eu intérêt à placer dans les premières places de leurs listes les candidats des sections peu connus dans l'agglomération principale, qui n'ont donc pu être élus, laissant la section rurale sans représentation au sein d'un conseil municipal exclusivement urbain.

2. Le problème des petites communes :

Existe-t-il un problème urgent des très petites communes auquel la loi du 28 février 1942 eût donné une possibilité de satisfaction et qui est devenu à nouveau aujourd'hui sans solution légale ?

Sur les 38.000 communes environ du territoire, le plus grand nombre est constitué par de très petites communes rurales (23.665 communes sur 37.989 au recensement de 1946 ont une population qui n'est pas supérieure à 500 h.) ; chaque département comprend un grand nombre de très petites communes (en moyenne 400) (1).

A) L'ORGANISATION D'UNE PETITE COMMUNE

Malgré leur exiguité, les petites communes sont dotées du même régime administratif que les communes importantes puisque, depuis la Révolution, le principe fondamental est l'unité de l'organisation administrative municipale : « Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne » (art. 7 de la loi du 22 décembre 1789).

Chacune de ces unités administratives infimes doit élire un conseil municipal, établir un budget (2), assurer le paiement d'un secrétaire de mairie et d'un garde-champêtre pour l'accomplissement des tâches administratives indispensables : état-civil — distribution des titres de rationnement — établissement des listes d'assistance — dossiers divers de requêtes administratives — listes de recrutement — statistiques agricoles — surveillances diverses.

Elle ne possède qu'un petit nombre de services proprement commu-

(1) Le nombre des petites communes d'ailleurs est en accroisement sensible à chaque recensement en raison du mouvement constant de dépopulation des campagnes :

POPULATION	NOMBRE DE COMMUNES					J. O. (31-12-46)
	1906	1921	1926	1931	1936	1946
Moins de 50 habit.	»	374	354	398	463	581
51 à 100 —	1.223	1.743	1.743	1.957	2.049	2.268
101 à 200 —	«	6.206	6.334	6.466	6.753	7.081
201 à 300 —	9.837	5.927	5.964	6.009	6.129	6.159
301 à 400 —	«	4.579	4.539	4.541	4.415	4.461
401 à 500 —	7.654	3.180	3.193	3.129	3.113	3.045
		22.009	22.127	22.500	22.933	23.665
					inhabitées : 11	inhabitées 10

(2) Dans un arrondissement pyrénéen, la moyenne du total budgétaire dans 20 communes de moins de 100 h. sans ressources patrimoniales était en 1947 de 27.000 francs environ.

naux : entretien des bâtiments (mairie — école — église) du réseau de distribution d'eau s'il existe, du cimetière, de l'éclairage public, de la voirie rurale ; toutes dépenses auxquelles pourvoit le budget.

Les autres dépenses sont des crédits de participation assurant à la commune le bénéfice des services publics généraux, (assistance, voirie départementale, santé publique, etc...)

Au point de vue des recettes, le budget des petites communes comporte une caractéristique frappante ; quand la commune ne possède pas de revenus domaniaux, elle couvre ses dépenses à l'aide de trois catégories de ressources fiscales d'ailleurs obligatoires : la taxe sur les chiens ; la taxe des prestations ou la taxe vicinale et le droit de licence sur les débits de boissons. Très souvent, aucun centime additionnel n'est nécessaire en supplément du très petit nombre dont la perception est obligatoire (1) ; dans le cas contraire (exemple B du tableau annexé) (2) leur contribution est relativement faible. On peut poser en principe que les centimes additionnels, ressource essentielle du budget des moyennes communes et des villes importantes (au moins 50 %) n'entrent dans le budget des communes rurales que pour une part infime ou limitée. Enfin, les participations de l'Etat aux dépenses d'intérêt général complètent ces ressources pour au moins 25 %.

Ainsi, tant au point de vue de leurs dépenses (entretien de quelques services essentiels) qu'au point de vue de leurs recettes (recours à trois catégories d'impositions principales les petites communes ont une figure budgétaire très spéciale ; réduites à leurs seuls moyens, sans revenus de biens propres, elles ne sont capables que d'entretenir rudimentairement les services indispensables.

B) LE PROJET D'UNE MUNICIPALITE DE CANTON

Une critique systématique de la structure des municipalités rurales a été présentée par les auteurs du projet de réforme administrative publié par « Etudes et documents » qui proposent la solution d'une organisation municipale cantonale (3).

Leur critique est axée sur le caractère difficile et en tout cas étroit des modes d'administration isolée d'une très petite commune ; organisation rudimentaire des services essentiels — impossibilité d'amélioration de la vie rurale faute de ressources et de liaison avec les intérêts voisins — enfin, « transposition trop fréquente de querelles de clocher sur le plan de la politique municipale », ajoutent ces réformateurs.

Le canton, au contraire, constitue une circonscription dont toutes les parties subissent l'attraction d'un bourg, centre actif de la vie locale. Le chef-lieu de canton est, par son marché, un lieu de rassemblement des habitants des villages environnants, en même temps qu'il est la résidence d'un certain nombre de services publics, d'offices ministériels et de commerces auxquels la population a régulièrement recours (justice de paix, perception, recette de l'enregistrement, notaire, agents d'assurances, débits de tabacs, etc...) La population moyenne d'un canton (entre 5.000 et 15.000 habitants généralement), sa superficie habituelle de 200 à 300 kilomètres

(1) Par une simplification récente des catégories de centimes, les centimes obligatoires ont été supprimés (L. 14 septembre 1948, art. 77).

(2) Tableaux A et B, en annexe II.

(3) Cf. « Etudes et documents », sept-oct. 1946.

carrés sont des caractéristiques convenant à l'installation d'un organisme collectif de vie municipale.

Mais une administration cantonale doit laisser subsister, pour les communes réunies, un certain degré de personnalité. En effet, le problème des richesses de nombreuses communes rurales se poserait, beaucoup d'entre elles acceptant difficilement de faire participer leurs voisines à un partage égalitaire de leurs revenus. La formule de la section de commune est susceptible alors de garantir à la fois leur existence civile pour la protection des biens dont la communauté ne pourrait disposer contre ou sans le gré de la section propriétaire et aussi leur existence politique en leur assurant une représentation au sein de l'assemblée commune par des conseillers élus par elles en une section électorale ; enfin, au point de vue des commodités administratives, un adjoint spécial pourrait assurer, dans les anciennes communes, les opérations indispensables ; état-civil, déclarations agricoles, etc... Un secrétariat des services d'Etat serait conservé comme relais à l'usage de la population.

L'échec ancien de l'expérience de quatre années des municipalités de cantons (constitution du 5 fructidor an III) ne doit pas être, pensent les auteurs du projet, une raison d'en écarter le renouvellement. En effet, les conditions sont aujourd'hui très différentes dans la vie administrative locale. En l'an III, les communautés rurales sans liaison entre elles, vivant d'une vie quasi-autonome, n'éprouvant pas ces besoins collectifs importants que le progrès a imposés, avaient supporté difficilement leur association obligatoire dans le cadre du nouveau canton. Aujourd'hui, la facilité des communications intercommunales, les besoins indispensables de plus en plus nombreux qui ne peuvent être satisfaits qu'au chef-lieu à l'occasion des marchés, la communauté et l'uniformité des problèmes dans un cadre de voisinage, donneraient à la circonscription cantonale un caractère d'unité et de solidité qu'elle ne revêtait pas encore il y a un siècle et demi.

C) INUTILITE DE CETTE REFORME

L'administration cantonale ne nous apparaît pas revêtue des séductions dont la parent ses partisans ; nous en voyons mal l'efficacité nouvelle ; ses inconvénients, au contraire, sont flagrants.

L'examen des budgets-types de petites communes montre que leur presque totalité assure le fonctionnement des services propres à la communauté territoriale d'habitants et que la municipalité cantonale ne supprimerait pas. Un secrétaire de mairie, un garde-champêtre, voire un adjoint spécial resteront sur place pour la satisfaction des besoins administratifs courants. Aucune économie ne résulterait de la suppression juridique de la commune, sauf peut-être l'indemnité de gestion du percepteur-receveur (en 1947, un millier de francs environ) ; tous les autres postes du budget devraient être reportés au budget cantonal. Si les anciennes mairies de communes transformées en bureaux administratifs ne connaîtraient ainsi aucune réduction notable d'activité, la mairie cantonale, au contraire, devrait être dotée d'une armature bureaucratique renforcée et coûteuse ; la perte de temps et le déplacement des conseillers cantonaux pour les réunions du conseil devraient aussi être indemnisés.

Une politique rationnelle d'amélioration rurale (travaux — chemins — équipements collectifs) résulterait-elle de l'association cantonale obligatoire, par une mise en commun des ressources et l'élargissement des perspectives d'un conseil doté de moyens accrus ? Nous ne sommes pas si sûrs

de cette prévision, car le cadre cantonal n'est pas à l'échelle d'investissements importants d'équipement pour lesquels la part de l'Etat demeurerait prépondérante. Si les communes d'un canton associées (entre 10 et 30 communes en moyenne) n'ont pas de biens patrimoniaux importants, ce n'est pas l'addition de leurs faibles ressources fiscales qui les mettra à même d'entreprendre seules un programme coûteux. L'assistance financière de l'Etat par subventions pourrait alors plus simplement être subordonnée à l'établissement d'un syndicat de communes pour la réalisation du projet collectif envisagé.

La disparition de luttes partisanes ou personnelles qui peuvent parfois, rarement d'ailleurs, dénaturer la vie municipale ne découlerait certainement pas d'une administration cantonale sur le plan encore bien étroit de laquelle elles seraient transposées purement et simplement. A notre avis d'ailleurs, cet argument doit être réduit à une mesure très limitée. Nous connaissons par expérience la vie municipale des petites communes. Si parfois les élus, dans les petites communes rurales surtout, sont déroutés par la complexité des opérations administratives actuelles et recourent au conseil des autorités de tutelle ou des agents techniques de l'Etat (dont tel est, d'ailleurs, le rôle), ils assument l'ensemble de leurs tâches avec une application, un dévouement et une impartialité que les circonstances de guerre et de pénurie ont mises à sévère épreuve.

L'organisation des municipalités de canton serait, en conclusion, une réforme sans profit véritable ; elle serait ressentie, presque toujours, comme une atteinte à une des formes les plus traditionnelles et les plus attachantes de la vie publique dans nos campagnes.

Cependant, nous reconnaissons volontiers que quelques minuscules communes pourraient être supprimées par mesures individuelles après examen minutieux de leurs conditions de fonctionnement (celles par exemple où, faute d'un nombre suffisant d'éligibles, un conseil municipal ne peut être constitué sans faire appel à des étrangers à la commune).

La mise en commun de certains services sur un plan intercommunal présente aussi un intérêt certain d'économies et de progrès, s'agissant de petites communes, ou même de communes importantes limitrophes et constituant une agglomération homogène ; là, des gaspillages de moyens résultent du fonctionnement simultané et séparé de mêmes catégories de services pour chacune des collectivités. Des services collectifs uniques seraient particulièrement efficaces en matière hospitalière, de distribution de gaz, de voirie, d'enlèvement des ordures ménagères, de service de lutte contre l'incendie, etc... (1). L'absence d'accord unanime des conseils municipaux intéressés peut entraver une pareille réforme.

Une disposition légale prévoyant le pouvoir pour l'autorité de tutelle du degré le plus élevé (décret en conseil d'Etat), et sous la garantie d'une sérieuse enquête, de réduire les dissidences, pourrait être, à notre avis, un instrument de bonne administration.

---

(1) L'agglomération de Mézières-Charleville-Mohon (Ardennes), trois villes comprenant respectivement environ 8.000, 25.000 et 6.000 habitants sans solution de continuité entre elles, constituerait en principe un type d'application efficace des fusions de services. Mézières possède, par exemple, un hôpital moderne, alors que Charleville conserve une bâtisse vétuste. Les seuls services communs sont : lutte intercommunale contre l'incendie avec poste permanent (1941), — régie départementale de transports inter-urbains (1945). En application de la loi du 28 février 1942, un projet radical de fusion des communes avait été étudié en 1943, qui n'eut pas de suite.

3. Vers un élargissement des associations locales :

Le problème des associations locales, auquel la législation d'avant-guerre n'apportait que la solution partielle du syndicat de communes, a fait l'objet d'un projet de loi déposé par M. Léon Blum, président du gouvernement provisoire, le 14 janvier 1947 (1). Ce texte reprend quelques-uns des principes de solution de l'acte-dit-loi du 28 février 1942 tant à l'égard du syndicat de communes que de l'association de collectivités.

A) LE SYNDICAT DE COMMUNES

a) Facilités nouvelles de création : l'idée de vaincre la résistance d'une ou plusieurs communes réfractaires est reprise, mais sous certaines conditions de majorité ; si les conseils municipaux des 2/3 au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, font connaître leur volonté de créer le syndicat, un décret en Conseil d'Etat pourra constituer l'association à laquelle seront obligatoirement affiliés les conseils municipaux négligents ou hostiles ; ainsi, la mauvaise volonté ou la carence d'une minorité ne pourront plus faire obstacle à la volonté constructive de la majorité (la loi de 1942, nettement plus autoritaire, ne comportait aucune condition de majorité des partisans du projet).

b) Extension de l'objet du syndicat : la gestion de quelques-uns ou de l'ensemble des services administratifs des communes associées, et non plus seulement l'entreprise d'œuvres ou de travaux d'utilité intercommunale, entre dans la vocation légale du syndicat. L'exposé des motifs du projet observe justement à cet égard que les ressources de fusion de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne sont guère utilisées par les petites communes qui désirent conserver les signes distinctifs de leur autonomie, à savoir : le nom, le budget et le conseil municipal. Sous la condition de l'accord unanime des conseils municipaux intéressés, le syndicat pourra assumer la gestion de la totalité des services d'une commune, y compris l'ensemble des fonctions administratives d'Etat confiées aux maires ; la procédure d'incorporation forcée au syndicat ne pourra jouer en cas de fusion totale des services ; cette restriction protectrice de la liberté fondamentale d'existence de la commune est naturelle.

Si un syndicat aussi général est créé, les pouvoirs des maires sont transférés au président et ceux des conseils municipaux au comité du syndicat qui possède son budget propre ; les communes-membres continuent à voter leur budget qui n'a trait qu'à l'administration de leurs biens propres.

Enfin, le projet de loi simplifie et assouplit les conditions de fonctionnement du syndicat, notamment au point de vue financier en lui permettant de percevoir directement, sans l'intermédiaire des conseils municipaux membres, les ressources fiscales qui lui sont spécialement affectées.

---

(1) Projet n° 277, rapport Fonlupt n° 7.426 du 10-6-1949. A l'heure actuelle, existent deux hypothèses de groupement obligatoire : les « groupements régionaux d'urbanisme » peuvent être rendus obligatoires entre collectivités intéressées pour la réalisation des plans d'aménagement communs (loi provisoirement applicable du 15 juin 1943). — D.L. 14 juin 1938 : Syndicats pour perception de droits d'octroi dans communes limitrophes de moins de 100.000 habitants.

B) LES SYNDICATS MIXTES

Le projet de loi prévoit, enfin, la constitution de syndicats mixtes composés de diverses catégories de collectivités publiques : communes, syndicats de communes, départements, ententes interdépartementales, établissements publics locaux ; cette association est autorisée par décret, sauf si elle ne comprend que des syndicats de communes, hypothèse en laquelle la procédure de création des syndicats lui est seule applicable. Ce syndicat mixte a une portée générale, alors que le décret-loi du 30 octobre 1935 limitait les buts de l'association de collectivités à l'exploitation de services par voie de concession.

Mais ce projet de loi novateur n'a depuis trois ans, pas encore été examiné.

SECTION II

Par l'effet de la cessation légale des hostilités : le rétablissement de la tutelle normale.

I. La tutelle sur les corps :

La législation exceptionnelle du régime de Vichy sur la tutelle des corps locaux ayant été déclarée nulle, principalement par l'ordonnance du 21 mars 1945, la législation antérieure à juillet 1940 reprenait donc vigueur, soit le décret du 26 septembre 1939 sur la tutelle des corps municipaux pendant la durée de la guerre auquel s'ajoutait l'ordonnance du 5 octobre 1943 (1) prise à Alger et conçue en des termes à peu près identiques. Ces deux textes n'ont évidemment effet que pour la durée des hostilités. Cependant, dès la libération, le gouvernement renonce à les utiliser, en matière notamment de dissolution des conseils municipaux qu'il ne prononcera désormais que par application des articles 43 et 44 de la loi du 5 avril 1884 et 23 du décret du 5 novembre 1926 ; le droit commun d'avant-guerre est restauré c'est-à-dire que, selon la jurisprudence du conseil d'Etat, les décisions doivent être motivées et ne s'inspirer que des seules préoccupations du fonctionnement régulier des assemblées locales.

Le décret du 26 septembre 1939 comme l'ordonnance du 5 octobre 1943 entrent dans le champ d'application de la loi du 10 mai 1946 (2), portant fixation de la date légale de cessation des hostilités : toute loi, décret, règlement ou contrat dont l'application a été subordonnée à l'état de guerre, cessent d'avoir effet à compter du 1er juin 1946, date légale de cessation des hostilités.

En raison sans doute des tendances qu'avaient fait naître dans l'action préfectorale en ce domaine les facultés discrétionnaires des textes de guerre, une instruction ministérielle du 22 juin 1946 rappelle aux Préfets les conditions très formalistes d'application des articles 86 et 43 de la loi municipale : s'agissant de la suspension ou de la révocation des maires, par exemple, l'obligation de recueillir par écrit les explications du magistrat municipal incriminé doit être strictement observée, la jurisprudence du conseil d'Etat s'étant toujours montrée sur ce point intransi-

(1) Recueil des ordonnances p. 33 et J.O.R.F. du 9 oct. 1943.
(2) J.O., 12 mai 1946, p. 4.090.

geante. Quant à la dissolution (art. 43 de la loi du 5 avril 1884), elle ne doit intervenir que dans des cas tout à fait exceptionnels lorsque cette mesure s'impose pour un motif grave et urgent ; les propositions pour la composition des délégations spéciales doivent autant que possible s'inspirer de la composition politique des assemblées élues.

2. Le pouvoir de substitution.

Avec la constatation de nullité du deuxième acte-dit-loi du 16 novembre 1940 et la caducité du décret du 26 septembre 1939 (effet de la cessation légale des hostilités), le pouvoir de substitution du préfet au maire fonctionne à nouveau sous l'empire des articles 85 et 99 de la loi municipale et conformément à la jurisprudence brièvement analysée supra chap. premier, paragraphe II.

L'exercice du pouvoir de substitution vient de procurer très récemment au conseil d'Etat (24 juin 1949 commune de Saint-Servan, S. 1949-3-55) l'occasion de confirmer une jurisprudence déjà classique sur la responsabilité des autorités administratives, à l'occasion de l'exercice de leur pouvoir de tutelle : les interventions du fonctionnaire tuteur n'engagent que la responsabilité de la personne morale sous tutelle, lorsque celui-ci agit en qualité de représentant légal de cette dernière (ce qui est le cas dans la substitution d'action) et à la double condition qu'il n'ait commis aucune faute personnelle et se soit conformé aux dispositions légales.

Bien que cet arrêt ne déclare la responsabilité de l'Etat susceptible d'être engagée qu'au seul cas où l'autorité de tutelle aurait agi contrairement aux règles légales de substitution, un commentateur (1) rappelle une évolution jurisprudentielle récente dont la décision en question ne semble pas tenir compte, mais qu'il ne pense pas contrariée par elle : en effet, en deux importants arrêts de 1946 et 1948, le conseil d'Etat a admis que la faute lourde des autorités de tutelle et pas seulement l'agissement illégal est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat tuteur : C. E. Assemblée 29 mars 1946 caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, Sirey, 1947 3-73, note Mathiot et R. D. P. 1946 p. 490 (affaire des bons de Bayonne) — C.E. 27 décembre 1948 commune de Champigny-sur-Marne, R.D.P., 1949 p. 413.

Ainsi l'exercice de la tutelle est-il susceptible d'entraîner à la charge de l'Etat une responsabilité propre résultant d'une faute grave d'action ou d'abstention qui est nettement détachable des fautes imputables à la collectivité soumise à contrôle ; mais afin de souligner le caractère exceptionnel de cette responsabilité, le conseil d'Etat relevait que la faute lourde du service d'Etat s'accompagnait dans les deux espèces de l'une ou l'autre des circonstances déterminantes suivantes : dans l'affaire des bons de la caisse de crédit municipal de Bayonne, les dommages dont la carence du contrôle municipal et préfectoral avait en partie permis la réalisation étaient scandaleusement importants ; dans l'affaire : commune de Champigny, les possibilités de contrôle légal étroit et incessant de l'administration des finances sur la gestion du receveur municipal prennent le caractère d'une véritable participation des agents de l'Etat à la gestion du service sous tutelle, faisant concourir directement et nécessairement leurs actes à la production du dommage.

---

(1) G. Liet-Veaux : Responsabilité des autorités administratives à l'occasion de l'exercice de leurs pouvoirs de tutelle R. A. 1949, n° 11, p. 465.

SECTION III

Par l'effet de la Constitution de 1946 : le régime de la police locale de 1945 à 1949.

§ I. — Le régime territorial de la police, de la libération à la Constitution de 1946.

1. La transposition de l'organisation antérieure :

Le gouvernement de la Libération ne porta pas d'atteinte essentielle à la réorganisation de la police telle qu'elle résultait de la loi du 23 avril 1941 et des décrets des 3 juin et 7 juillet 1941.

A l'échelon régional, le Commissaire de la République exercera les pouvoirs de police anciennement dévolus au Préfet régional assisté d'un haut fonctionnaire, le secrétaire général pour la police, qui remplace l'intendant de police.

Pour le statut du personnel, un décret du 27 novembre 1944 définit les conditions exceptionnelles et temporaires de recrutement du personnel après la Libération, tant pour la sûreté nationale que pour la police régionale d'Etat, et abroge les dispositions de la législation de Vichy prévoyant des nominations sur titres.

Enfin les groupes mobiles de réserve sont supprimés par un décret du 9 décembre 1944 et remplacés par des « compagnies républicaines de sécurité » divisées en vingt commandements régionaux comprenant 70 compagnies ; ces forces sont placées dans chaque région sous les ordres d'un commandant régional, et sous l'autorité du secrétaire général pour la police. Un décret du 29 décembre 1944 organise leur recrutement et notamment définit les conditions dans lesquelles les anciens membres des G.M.R., sous réserve de l'examen de leur situation par des commissions d'épuration, pourront être incorporés dans les compagnies de sécurité.

Ainsi, l'organisation structurelle de la police conçue par la législation de Vichy fut, après la libération, compte tenu de l'épuration des cadres et des personnels, purement et simplement transposée.

2. L'abolition de l'échelon régional :

La loi du 26 mars 1946 portant suppression des commissariats de la République entraînait la disparition des secrétariats généraux pour la police et de l'échelon de commandement régional qu'ils constituaient. Un décret du 11 mai 1946 (1) porte « organisation provisoire des services extérieurs de police » dont le département sera le cadre territorial essentiel. Les services extérieurs de la direction générale de la sûreté nationale comprendront désormais : des services relevant directement de la direction générale : les brigades mobiles de police judiciaire ; les brigades de surveillance du territoire ; les compagnies républicaines de sécurité ; les services de matériel et de logement ; les centres de transmissions — des services départementaux placés sous l'autorité du Préfet : les services départementaux des renseignements généraux et de la sécurité publique.

L'autorité du Préfet sur la police s'exercera par l'intermédiaire d'un fonctionnaire nouveau, le directeur départemental des services de police

(1) J. O., 12 mai 1946.

nommé par le ministre de l'intérieur et choisi dans les cadres de la sûreté nationale.

Les fonctionnaires de la police régionale d'Etat (officiers de paix — gardiens — inspecteurs — secrétaires), qui jusqu'alors étaient administrés par le Commissaire de la République (entièrement en ce qui concerne les agents subalternes) sont désormais soumis à l'administration du ministre pour leurs nominations, leurs promotions, leurs mutations de département à département, et leurs mises à la retraite (art. 7 du décret du 11 mai 1946) ; le Préfet n'est compétent sur la proposition du directeur départemental que pour les muter dans le cadre du département.

La mise en place des nouveaux directeurs départementaux de la police s'est effectuée après la publication du décret du 11 mai. Dans les anciens chefs-lieux de régions, les secrétaires généraux pour la police, dont les postes étaient supprimés, devinrent parfois directeurs du département chef-lieu. Dans les autres départements, des commissaires ont été nommés pour remplir exclusivement la fonction nouvelle.

Résultats : la réorganisation consécutive à la disparition de la région de 1941 a posé pendant cinq ans un important problème de cadre d'administration territoriale de la police, qui paraît s'acheminer aujourd'hui vers une solution satisfaisante.

Nous avons en effet signalé, (supra p. 64) la survivance au siège des anciens chefs-lieux de régions d'un secrétariat administratif régional de police ; mais cet organisme embryonnaire n'a retenu qu'une partie seulement de la gestion de l'ancienne police régionale d'Etat (1), dont la part la plus importante fut par une concentration ministérielle inattendue prise en charge par la direction générale de la sûreté nationale à Paris ; gestion lointaine et uniquement sur pièces qui n'est pas sans inconvénients.

Mais une formule régionale s'était révélée propice à l'administration des personnels subalternes de police, du matériel et du contentieux. Un retour progressif à ce cadre, suffisamment large pour un corps important, mais non démesuré, est aujourd'hui enregistré ; le ministère ne conserverait en définitive que l'administration directe des personnels suivants : commissaires, inspecteurs et agents spéciaux de la sûreté nationale ; commandants et officiers de paix des corps urbains ; gradés et gardiens des compagnies républicaines de sécurité.

En effet, les secrétariats régionaux sont entrés en liquidation à partir du 1er janvier 1949 pour être absorbés progressivement par les neuf centres administratifs interdépartementaux de police (C.A.I.P., dont les décrets du 2 août 1949 organisent le statut) et qui réunissent à la base les attributions des anciens secrétariats régionaux et des anciens services du matériel.

L'organisme interdépartemental nouveau assurera la gestion des gradés et gardiens des corps urbains, des pensions et du contentieux, le préfet du département chef-lieu (qui dans 4 régions militaires est l'I.G. A.M.E. résidant) étant l'ordonnateur secondaire de toutes les dépenses de personnel et de matériel de la sûreté nationale pour la région.

Cependant témoignant du caractère régional incomplet du régime nouveau, les préfets des départements rattachés exercent leur autorité sur le centre interdépartemental en ce qui concerne les affaires de police

(1) Les effectifs de la police régionale d'Etat s'élevaient en 1947 à environ 50.000 fonctionnaires (Cf. discussion A.N. débats, 26 juin 1947, p.2.506 et sq.)

intéressant leurs départements et qui sont de leur compétence (tableau d'avancement de classes, discipline mineure, mutations à l'intérieur du département, etc...) Cette solution manque pour le moins de simplicité, bien que le chef du centre puisse recevoir de larges délégations des Préfets, mais le contrôle de chaque préfet devient alors théorique.

Une articulation légale étroite et exclusive, que n'expriment pas les décrets du 2 août, serait préférable entre le nouveau secrétaire général chef du C.A.I.P. et l'inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire ; mais cette liaison hiérarchique directe pose le problème de la résidence au chef-lieu de tous les I.G.A.M.E.

Une conséquence gênante du retour offensif de centralisation se manifestait aussi à l'égard des « compagnies républicaines de sécurité » qui, dépendant directement du ministre ne pouvaient être utilisées qu'avec son autorisation ; situation paradoxale qui résultait de la suppression des commissaires de la République eux compétents pour utiliser les C.R.S.

Une loi du 27 décembre 1947 a ramené de 65 à 54 le nombre des compagnies républicaines de sécurité sous l'autorité de 10 commandants de groupement ; le décret du 26 mars 1948 a résolu le problème de leur utilisation rapide par décision locale, en confiant à l'inspecteur général de l'administration le pouvoir de les déplacer et de les employer à l'intérieur de la région militaire.

Enfin, la fonction de directeur départemental de la police qui ne répondait pas, l'expérience l'a montré, à une nécessité indispensable, a été supprimée par décision du conseil des ministres du 18 février 1948 ; seuls les directeurs départementaux des chefs-lieux des huit régions militaires et celui de la Seine-et-Oise ont été maintenus.

§ II. — La restitution aux maires de la totalité des pouvoirs de police (art. 105 de la Constitution).

I. Les principes :

L'étatisation de la police dans les villes de plus de 10.000 habitants ne fut pas atteinte dans son principe dès les premiers mois de la libération ; à ce moment au contraire, elle paraissait être admise par l'opinion publique au point que lors des débats sur la suppression de l'échelon régional d'administration, le 22 mars 1946, deux parlementaires, MM. Pierre Bloch et Maurice Thorez (débats A. N. C. p. 989 et 991) admettaient que l'étatisation de la police, sous réserve de la suppression de son commandement régional, avait été une mesure techniquement judicieuse dont la IIIe République avait donné le signal depuis déjà longtemps.

Mais à peu de temps de là cependant, les débats tant du premier projet de Constitution que de la Constitution du 27 octobre 1946 amenaient sans discussion notable l'abrogation des dispositions de la législation de 1941 relatives au transfert des pouvoirs de police au préfet (1). La législation républicaine traditionnelle sera restaurée en application des principes d'auto-détermination des collectivités locales définis par le titre X de la Constitution.

Les maires recouvrent la totalité des pouvoirs de police définis par

(1) L'Association des maires de France, par la voix de son président, M. Edouard Herriot, avait, à plusieurs reprises réclamé la restitution aux maires des pouvoirs de police.

l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et ce immédiatement, en vertu de l'article 105 du titre XII : « Dispositions transitoires (1) », sans attendre la publication des lois organiques nécessaires à la mise en vigueur du titre X ; cependant la situation nouvelle ne portera pas atteinte au statut d'Etat qui est celui des personnels subalternes de la police locale depuis 1941 : c'est en conservant leur qualité d'agents d'Etat que ces fonctionnaires seront désormais mis à la disposition des maires.

2. Le régime transitoire.

Une importante instruction ministérielle du 26 décembre 1946 (n° 1726 — direction générale de la sûreté nationale) élabore une mise au point d'application de l'art. 105.

La police d'Etat apporte son concours au maire pour l'application des par. 2 et 3 de l'art. 97 de la loi municipale ; il s'agit de la police urbaine de sécurité publique à l'exclusion de toutes autres forces de police et en particulier des compagnies républicaines de sécurité. Le maire, qui assume la responsabilité de l'ordre public sur le territoire de sa commune, a le pouvoir de donner des instructions aux fonctionnaires de police en vue de faire assurer l'exécution de ses arrêtés ou de ses décisions spéciales. Le pouvoir de substitution du préfet en cas de défaillance du maire ou de refus de prendre une mesure de police jugée indispensable subsiste en vertu de l'article 99 de la loi municipale et du décret-loi du 30 octobre 1935.

Mais le personnel de la police urbaine demeurant un personnel d'Etat, le maire ne dispose d'aucun pouvoir disciplinaire ou statutaire sur ces agents qui restent recrutés et administrés par le ministre de l'intérieur.

Un pareil régime est en fait bâtard ; dans une activité telle que la police, l'exécution du service nécessite l'exercice incessant d'un pouvoir hiérarchique puissant et exclusif ; or, le maire s'il donne à nouveau des ordres à la police de sa commune n'a sur le personnel aucun des moyens spéciaux d'autorité que comporte le pouvoir disciplinaire ; la situation de carrière des fonctionnaires de police lui échappe entièrement ; il ne peut que faire part au commissaire de police ou au préfet de ses doléances sur l'attitude de ses subordonnés. L'autorité de ses commandements en est certainement affectée et une équivoque de pouvoirs et de responsabilités s'installe (2). Faut-il alors revenir au statut municipal du personnel et au pouvoir discrétionnaire des conseils municipaux comme en 1939 ;

---

(1) Art. 105, titre XII : « jusqu'à la promulgation des lois prévues à l'art. 89 de la présente constitution... les départements et communes de la République Française seront administrés conformément aux textes en vigueur, sauf en ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 pour l'application desquels la police d'Etat sera mise à la disposition des maires. »

(2) Une instruction du ministre de l'intérieur du 1er octobre 1947 relève les difficultés d'application de l'art. 105 de la constitution. Certaines communes ont reconstitué des embryons de police municipale motif pris de ce que la police d'Etat manifesterait une certaine carence dans l'exécution des décisions municipales. Certains maires, au contraire, utilisent la police d'Etat à des besognes subalternes qu'un personnel communal d'exécution pourrait accomplir (port de lettres — plantons, etc...) Le ministre rappelle que la police d'Etat est à la disposition du maire pour l'exécution de ses règlements ou les interventions ou démarches « exigeant impérieusement la présence d'un fonctionnaire d'autorité ».

les lois organiques auront à se prononcer sur ce problème infiniment délicat.

Dans l'attente de ces textes, l'article 39 de la loi des finances du 14 septembre 1948 a décidé que « les communes, où sera maintenu un corps de police d'Etat sous l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets et mis à la disposition des maires pour l'exercice des pouvoirs qui leur sont dévolus par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, sont désignées par décret en conseil d'Etat. » Ainsi dans les communes non désignées par ce décret les personnels de police seront « désétatisés ». Or, les conseils municipaux se sont en général inquiétés des dépenses nouvelles de personnels et de locaux à assumer ainsi. Le décret prévu par l'art. 39 n'a pas encore paru et la situation transitoire demeure.

3. La situation spéciale des grandes villes :

Selon l'article 89 de la Constitution, des lois organiques pourront instituer « pour certaines grandes villes des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes ». S'agissant des pouvoirs de police, le gouvernement a déduit de cette règle d'ordre général que le législateur devra, pour remplir la directive de l'art. 89, retirer aux maires des grands centres urbains les pouvoirs de police reconnus à l'autorité municipale dans les petites agglomérations.

Par cette interprétation constructive de la pensée du constituant, le ministre de l'intérieur dans son instruction du 26 décembre justifie deux conséquences pratiques très importantes : en premier lieu, en vertu de la règle générale du rétablissement de la légalité républicaine, les étatisations de police opérées avant la guerre doivent être maintenues, notamment pour les villes de Lyon, Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse, Metz et Mulhouse, ainsi que pour un certain nombre de communes des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne ; en second lieu, pour certaines grandes villes où l'exercice de la police revêt une importance toute particulière et nécessite des moyens techniques modernes, la situation doit demeurer en l'état jusqu'à ce que les lois organiques soient publiées ; les agglomérations dont la population dépasse 100.000 habitants seront en conséquence maintenues dans le statu-quo ; les préfets continueront à y pourvoir au maintien de l'ordre et de la tranquillité publiques.

Peut-être l'interprétation donnée par le ministre de l'intérieur à l'art. 89 de la Constitution contient-elle un principe de solution définitive du problème de la police municipale. Les agglomérations importantes ont besoin d'une police spécialement organisée ; dans les petites villes, les maires, au contraire ont vocation normale à assurer la police à condition d'en posséder les moyens intégraux et notamment l'autorité sur un personnel d'ailleurs très réduit. La question se résoudrait alors en un critère d'importance, celui de Vichy (10.000 h.) étant manifestement trop bas, celui de l'instruction du 26 décembre (100.000 h.) peut-être trop élevé ;

mais sur ce point encore, la décision appartient à la loi organique qui mettra fin à une situation transitoire non exempte d'équivoque (1).

---

(1) Cette imprécision s'est manifestée lors d'un débat récent sur l'étatisation de la police dans les départements d'outre-mer, qui a soulevé le problème de principe. Le secrétaire d'Etat à l'intérieur a été amené à déclarer, s'agissant de l'effet de l'art. 105 de la Constitution (débats A.N., 4 novembre 1949, p. 5.987) : « Il faut « distinguer, dans les mesures de police, celles qui visent notamment à l'application « des arrêtés municipaux et sont essentiellement d'ordre municipal, et les mesures « plus générales qui tendent au maintien de l'ordre, débordant fréquemment le « cadre communal. Quand la police est strictement municipale, il va de soi que le « maire l'a toujours à sa disposition pour l'exécution de ses arrêtés. Mais lorsqu'elle « est étatisée, il faut que l'autorité de qui elle dépend la mette à la disposition du « maire ; c'est incontestablement ce qu'a voulu dire le constituant dans l'article « 105. »

CHAPITRE IV

Restrictions durables à l'autonomie locale dans un but d'uniformisation et de rationalisation

Les progrès de la décentralisation ont procuré aux collectivités locales une indépendance accrue sous deux formes essentielles : les élus ont été mis à l'abri des sanctions disciplinaires abusives par des procédures protectrices ; les assemblées ont bénéficié d'élargissements successifs de leurs pouvoirs de décision.

Mais en même temps, un courant législatif déjà ancien tend à diminuer la liberté d'inaction et la liberté d'organisation des collectivités décentralisées. Des obligations de services à créer, leurs modes de fonctionnement aussi, sont, de plus en plus souvent, imposés.

La période de guerre, à l'exception des atteintes temporaires que nous avons décrites dans les chapitres précédents, n'a pas modifié sensiblement l'organisation disciplinaire des corps décentralisés ou le régime juridique de leurs décisions.

Mais dans un but d'uniformisation et de rationalisation des services locaux, les collectivités décentralisées reçoivent, depuis la guerre, des prescriptions légales d'organisation ou d'action de plus en plus nombreuses.

Leur liberté théorique de décision demeure dans la plupart des cas, mais à condition de s'exercer selon les modalités et dans les cadres imposés par l'Etat ou d'utiliser les personnels mis à leur disposition par lui dans des conditions déterminées.

Cette sorte de « liberté canalisée » se substituant au principe ancien de l'autonomie de la volonté locale est un des aspects les plus remarquables des transformations de la vie administrative décentralisée à l'épreuve de la guerre ; elle fournira, nous le verrons, un domaine fructueux à l'exercice du « contrôle administratif », dénomination plus discrète de la traditionnelle tutelle.

SECTION I

Vers un statut légal du personnel communal

§ I. — La précarité des mesures légales jusqu'à la guerre de 1939.

La situation des personnels communaux tend, depuis longtemps, à une consolidation légale, que rend indispensable l'importance et la complexité des tâches de l'administration municipale ; l'histoire de cette évolution de 1884 à 1939 est jalonnée de mesures partielles accordant aux agents de la commune des garanties de recrutement et de sécurité fort éloignées cependant de celles des fonctionnaires de l'Etat.

Au début, en effet, l'instabilité de la fonction publique communale était totale ; la loi du 5 avril 1884 laisse à l'assemblée communale la liberté de fixer à sa guise les conditions de fonctionnement des services municipaux et donne au maire le pouvoir de nommer aux emplois communaux, de suspendre et révoquer sous la seule réserve, à partir de l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905, de la communication préalable du dossier.

Une semblable inorganisation appelait les protestations du personnel local qui aboutirent, enfin, à une première garantie légale de stabilité ; la loi du 23 octobre 1919 fait obligation aux conseils municipaux des villes de plus de 5.000 habitants d'établir un statut de recrutement, d'avancement et de discipline de leurs agents et crée un conseil de discipline que le maire doit obligatoirement consulter avant de prononcer une peine disciplinaire.

Enfin, **la loi du 12 mars 1930** impose l'obligation d'un statut à toutes les communes « où il existe des emplois communaux confiés, à titre permanent, à un personnel exclusivement communal, ainsi que dans toutes les communes où il serait créé ». En cas d'inertie de l'assemblée municipale, un statut-type élaboré par le conseil d'Etat incorporé en dernier lieu dans un décret du 6 janvier 1938 pourra être imposé par le préfet. Ce texte organise aussi dans chaque département des conseils de discipline intercommunaux consultatifs, présidés par le juge de paix et composés de représentants des conseils municipaux et des personnels intéressés.

S'agissant de la situation matérielle de leurs agents, les communes fixent librement les traitements à la condition d'observer la limite imposée par l'art. 78 de la loi des finances du 31 décembre 1937 interdisant l'attribution aux fonctionnaires communaux d'avantages supérieurs à ceux que l'Etat accorde à ses fonctionnaires de grade équivalent (1). Pour les retraites enfin, les conseils municipaux demeurent libres d'organiser ou non un règlement de retraites au moyen d'une caisse particulière (faculté que n'utilisent que les très grandes villes).

Dans ces conditions, une extrême diversité régnait dans les méthodes d'organisation et la classification des emplois adoptées dans les diverses catégories de communes ; les comparaisons étaient souvent difficiles même dans les villes d'importance équivalente.

L'inspection générale des services administratifs note, dans son rapport de 1938 sur la situation financière des communes, un accroissement

(1) Le décret-loi du 28 janvier 1939 range dans la catégorie des délibérations nulles de plein droit les décisions du conseil municipal prises en infraction à l'art. 78.

très important des effectifs municipaux ; devant cette multiplication désordonnée, elle préconise la fixation par décret des effectifs maxima des agents communaux au moins dans les communes importantes. Pour les traitements, elle relève les difficultés d'application de l'article 78 en raison du peu de facilité à comparer une fonction municipale à une fonction d'Etat et suggère là encore la fixation par décret d'échelles de traitements dans lesquelles les emplois communaux seront classés en un certain nombre de catégories et à l'intérieur de chaque catégorie les maxima de traitements déterminés selon l'importance de la population.

Telle était la situation au début de la guerre de 1939 qui allait entraîner surtout après l'armistice et la mise en place des organes administratifs du ravitaillement et du rationnement, un accroissement nouveau des effectifs communaux.

Un rapport de l'inspection générale en 1943 fait le point de l'évolution des personnels en nombre depuis la guerre : d'une part, diminution générale du nombre des titulaires en raison de l'arrêt du recrutement, d'autre part, augmentation beaucoup plus importante des auxiliaires au gré des circonstances et des conditions locales ; une extrême disparité en résulte par rapport, notamment, au chiffre de la population : la ville de Sète, par exemple, dispose d'un employé municipal pour 574 habitants et la ville de Béziers, très proche et sensiblement équivalente, d'un employé pour 1788 habitants (1).

Une intervention du législateur devenait donc indispensable pour renforcer le mouvement de règlementation entrepris avant la guerre et pour aboutir à une organisation rationnelle et uniforme des personnels municipaux.

§ II. — L'élaboration d'un statut légal de 1940 à 1944.

I. La fonction de secrétaire de mairie.

Avant de résoudre en un texte unique l'ensemble du problème, la législation de Vichy précise et améliore la situation de l'agent qui est la cheville ouvrière de l'organisation d'une mairie quelle qu'en soit l'importance : le secrétaire de mairie. L'article 9 de la loi du 16 novembre 1940 et le décret d'application du 21 janvier 1941 disposent que les emplois de secrétaires de mairie titulaires dans les communes de moins de 10.000 habitants seront attribués à des agents ayant satisfait à un examen d'aptitude et effectué un stage d'un an dans la fonction.

La liste d'aptitude est établie par le Préfet, dans le cadre du département, à la suite d'un examen organisé par lui ; les maires sont invités à faire appel aux candidats ayant satisfait à ces épreuves. Des instructions ministérielles précisent les conditions des sessions d'examen en en confiant la direction aux Préfets régionaux et la préparation aux nouvelles « écoles régionales d'administration » ; les listes d'aptitude seront diffusées au maximum, de façon à ce que la plupart des candidats qui y sont inscrits puissent recevoir des propositions de nomination. Enfin, une instruction du 13 juillet 1942 met en vigueur une échelle-type de traitements des secrétaires de mairie que les Préfets sont chargés de proposer à l'adoption des conseils municipaux.

(1) Rapport 1943. tableau, p. 172, (publications du ministère de l'intérieur).

2. Le statut d'ensemble de 1943-1944.

Deux catégories de mesures le composent : une loi portant statut et des instructions ministérielles déterminant les effectifs et les rémunérations.

LA LOI DU 9 SEPTEMBRE 1943 ET L'ORGANISATION GENERALE DU CADRE

Une loi du 9 septembre 1943, complétée par un règlement d'administration publique du même jour relatifs « à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de la commune (1) », représente un effort sérieux, quoique incomplet, d'établissement d'un statut du personnel communal ; elle est, écrit M. Brimo (2) « une loi de définition, une loi d'unification, une loi de tutelle et une loi d'aménagement. » En l'analysant, nous vérifierons ces caractères.

A. — La notion de fonctionnaire communal : La loi procède à une définition suivie d'une énumération. Sont considérés comme fonctionnaires communaux :

1°) Les agents investis d'un emploi permanent compris dans le cadre administratif d'un service public communal non industriel ni commercial et qui ne sont pas classés dans la catégorie des employés par la délibération du conseil municipal organisant le cadre communal :

2°) Ceux qui sont investis des fonctions de direction dans les services publics industriels ou commerciaux exploités en régie par la commune.

3°) Le comptable de ces services lorsqu'il est soumis aux règles applicables aux comptables publics ;

4°) Celui qui, dans un service non industriel ni commercial, est lié par un engagement contractuel de droit public (c'est-à-dire contenant des clauses à caractère administratif) ;

5°) Les secrétaires de mairie qui sont tenus de consacrer tout leur temps au service de la commune ;

6°) le personnel de la police municipale (3).

Cette énumération s'inspire de la notion générale de « fonctionnaire » dégagée par une longue jurisprudence constructive et que consacrait la loi du 14 septembre 1941 sur le statut général des fonctionnaires ; est agent public celui qui est investi d'un emploi permanent dans les cadres organisés d'un service public. Lorsque les emplois ne répondent pas à l'objet propre du service ou sont, par leur nature, analogues à des emplois

---

(1) J. O. 13-14 septembre : la loi s'applique aux établissements publics de la commune, mais exclut de son champ les établissements hospitaliers qui sont régis par la loi du 21 décembre 1941.

(2) Albert BRIMO : commentaire de la loi du 9 sept. 1943 au *Sirey*, 1944, lois annotées, p. 1.461.

(3) La loi désigne sans doute ici, les fonctionnaires de police dans les communes où la police n'est pas étatisée, c'est-à-dire de moins de 10.000 habitants ; dans les autres, nommés par le Préfet régional, rétribués par l'Etat, ils n'ont plus aucun caractère communal.

privés, ce sont des employés et non des fonctionnaires qui les occupent dans les conditions de droit privé ; dans les services industriels et commerciaux, seuls les agents de direction et les comptables soumis aux règles de la comptabilité publique sont fonctionnaires.

Les agents des services techniques communaux (directeurs des travaux par exemple) peuvent avoir la qualité de fonctionnaires s'ils occupent un emploi permanent, s'ils y consacrent exclusivement leur activité et s'ils y exercent une action d'initiative et de responsabilité.

B. — L'organisation du cadre administratif communal : une délibération du conseil municipal intervenant dans l'année qui suit la promulgation de la loi doit organiser les cadres administratifs communaux et recevoir l'approbation de l'autorité de tutelle : arrêté préfectoral rendu après avis du trésorier-payeur général pour les communes de moins de 100.000 habitants, décret en conseil d'Etat pour les communes de plus de 100.000 habitants et revêtu du contreseing des ministres de l'intérieur et des finances.

Cette délibération portera sur divers points : détermination de la liste des services et répartition du personnel entre fonctionnaires et employés ; composition et effectifs du cadre ; règles relatives au recrutement, à l'avancement, à la rémunération, à la discipline des agents.

C. — Le statut des agents communaux : l'assemblée communale établit ce statut conformément aux règles générales d'ordre public contenues dans les textes du 9 septembre.

a) Dispositions relatives à l'ensemble des communes : les agents communaux de même que les fonctionnaires de l'Etat sont assujettis aux obligations que la loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires a imposées à tous les agents publics, tant au point de vue du recrutement que de la discipline, de la subordination à l'autorité hiérarchique, du secret professionnel, de l'interdiction temporaire d'accepter un emploi privé après cessation des fonctions, etc...

Une innovation importante est l'avancement intercommunal ; jusque là, chaque commune était considérée comme une cellule indépendante et isolée et la carrière du fonctionnaire ne pouvait se poursuivre que dans les cadres de sa propre commune. Désormais, le fonctionnaire communal aura la faculté de poursuivre sa carrière dans une commune autre que celle où il a débuté, mais dans les limites de la région administrative. L'agent qui désire changer de résidence fait acte de candidature à la préfecture du département où se trouve la commune de son choix. Il est inscrit au tableau d'avancement du personnel de cette commune dans les mêmes conditions que les agents locaux et une nomination sur quatre vacances devra être réservée à un candidat du « tour extérieur ».

Pour les retraites, l'article 13 de la loi du 9 septembre prévoit l'institution d'une caisse de retraites à laquelle seront obligatoirement affiliés tous les fonctionnaires des communes et établissements locaux.

b) dispositions spéciales à chaque catégorie de communes : 1°) dans les communes de moins de 10.000 habitants ne possédant pas un cadre administratif organisé et autorisé par un arrêté préfectoral, un seul fonctionnaire existe, le secrétaire de mairie, choisi parmi les candidats ayant satisfait à l'examen d'aptitude. — 2°) dans les communes de moins de 100.000 habitants possédant un cadre administratif, le recrutement se fait

par concours sous la direction du maire ; des conseils de discipline intercommunaux donnent leur avis en vue de l'application des sanctions importantes ; chaque conseil comprend, sous la présidence du juge de paix, deux maires et deux fonctionnaires municipaux dont le nom est tiré au sort. — 3°) dans les communes de plus de 100.000 habitants existe, au point de vue discipline, un conseil spécial à la commune, présidé par le président du tribunal civil.

Conclusion : Telles sont les dispositions essentielles d'un texte qui avait le mérite certain d'introduire, pour la première fois une uniformisation relative dans les situations des agents communaux ; certes, ses lacunes sont graves et M. Brimo, dans son commentaire, en relève quelques-unes : tous les personnels communaux ne sont pas englobés dans le champ d'application de la loi, certains demeurant régis par un statut particulier (sapeurs-pompiers, police, agents d'octroi, personnel hospitalier). L'important problème du régime des retraites n'est qu'effleuré et renvoyé à un règlement d'administration publique ; le procédé de définition du fonctionnaire communal suivie d'une énumération n'est pas satisfaisant ; cependant, M. Brimo conclut que « malgré ces inconvénients, la loi du 9 septembre 1943 constitue une première tentative de codification de la fonction qui servira de point de départ et d'expérience aux réalisations ultérieures. »

LA FIXATION DES ECHELLES-TYPES D'EMPLOIS ET DE TRAITEMENTS

La loi du 9 septembre 1943 se borne à faire obligation aux conseils municipaux des communes de plus de 10.000 habitants d'établir un cadre des emplois communaux sans leur en indiquer le contenu, tant au point de vue du nombre et de la hiérarchie des fonctions que des traitements y afférents ; aussi, des instructions ministérielles ont-elles établi des échelles-types d'emplois et des barèmes de traitements que l'autorité préfectorale est chargée de faire accepter par les conseils municipaux.

Pendant l'année 1943, en effet, l'inspection générale des services administratifs a poursuivi une enquête dans une trentaine de communes d'importance variable et établi des propositions tant pour le nombre d'emplois dans les cadres-types que pour les barèmes de traitements. Le résultat de ces travaux est concrétisé dans une **circulaire du ministre de l'intérieur** du 1er juin 1944 ; l'adoption immédiate des cadres-types (1) et des barèmes (2) qu'elle contient dans ses annexes 1 et 2 est fortement recommandée aux conseils municipaux des villes à cadre organisé.

Mentionnons, en terminant cet aperçu sur la situation des agents communaux sous le régime de Vichy que la loi du 17 juillet 1940 sur le

---

(1) Le nombre d'emplois de directeur de service, secrétaire général-adjoint, chef de bureau, rédacteur, commis secrétaire est déterminé par catégories de villes, chaque tranche de 10.000 habitants entraînant une série d'emplois supplémentaires ou nouveaux. Les services sont répartis en : services administratifs — services techniques — services divers — personnels ouvriers. Pour les services techniques d'ailleurs, des règles uniformes sont malaisées à appliquer en raison des différences d'activité des communes dans le domaine économique : régies municipales — travaux et modes d'exécution — patrimoine immobilier, stations thermales ou balnéaires, etc...

(2) Au point de vue traitements, l'inspection générale avait proposé qu'à partir des villes de plus de 20.000 habitants, la base d'équivalence soit celle des fonctionnaires des préfectures.

relèvement discrétionnaire de fonctions a été rendue applicable aux fonctionnaires locaux par une loi du 30 août 1940 (1).

§ III. — Les linéaments d'un statut nouveau au lendemain de la Libération.

1. L'aménagement des échelles d'emploi et des barèmes de traitements :

Au lendemain de la Libération, une instruction ministérielle du 7 octobre 1944 valide provisoirement les dispositions de la circulaire du 1er juin 1944. Mais en raison des difficultés qu'a soulevées la limitation trop rigoureuse du nombre des emplois, en particulier dans les services administratifs des villes de 10.000 à 40.000 habitants, une instruction du 4 décembre 1944 tenant compte des observations des Préfets, procède à la révision des évaluations de la circulaire du 1er juin 1944, notamment au point de vue du nombre de postes de chef de bureau. Elle annonce aussi la prochaine constatation de nullité de l'acte-dit-loi du 9 septembre 1943.

Une instruction du 16 mai 1945 fait application au personnel des collectivités locales des dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'Etat : l'augmentation de rémunération des agents locaux ne pourra dépasser les échelles-types de la circulaire du 1er juin 1944 affectées du coefficient 3.

2. L'annulation du statut de Vichy et la substitution partielle de l'Ordonnance du 17 mai 1945.

Une ordonnance du 17 mai 1945 (2) prononce la nullité des actes-dits-loi du 9 septembre 1943 et décret portant R.A.P. du même jour.

Cette annulation ne signifiait nullement que le gouvernement de la République négligeait le souci des textes vichyssois d'assurer une normalisation des emplois communaux. Mais la loi de 1943, bien que mettant sur pied une organisation très digne d'intérêt, comprenait des dispositions inspirées d'une idéologie réprouvée et qui n'étaient pas détachables de l'ensemble du texte ou l'eussent été malaisément.

---

(1) L'application de la loi du 17 juillet 1940 était parfaitement discrétionnaire, son objectif étant essentiellement politique : l'élimination d'agents dont le comportement général serait « incompatible avec les nécessités du service » : les décisions n'en sont pas motivées. Malgré cet arbitraire légal, le juge administratif a exercé partiellement sa censure de moralité administrative en quelques arrêts significatifs : la loi du 17 juillet est une catégorie indépendante de la procédure disciplinaire et sa forme simplifiée ne doit pas servir à éluder la poursuite disciplinaire (C. E., 21 janvier 1944 *Grivel* au S. 1944-3, p. 5). — Elle doit être appliquée pour un agent à raison des faits qui lui sont personnels et rejaillissent sur son comportement individuel (C.E., 22 juillet 1942 *Piron* S. 1943-3-1, note *Mestre* : annulation d'un relèvement à raison de l'âge, mesure de principe tendant à un rajeunissement des cadres puisque appliquée à d'autres agents de police). - Bien que non motivée, une mesure de la loi du 17 juillet ne doit pas apparaître comme un subterfuge destiné à échapper à l'autorité de la chose jugée : un maire applique au secrétaire de mairie la loi du 30 août, le jour où ce dernier reprend son service en vertu d'une décision judiciaire de réintégration ; le détournement de but résulte de la coïncidence des faits : Cons. Préfecture Seine, *Mackenstrum*, 17 mai 1943, recueil Etudes et Jurisprudence ministère intérieur, 1943, n° 3, p. 162.

(2) J. O., 18 mai 1945.

En effet, la loi du 9 septembre est liée très étroitement à la loi du 14 septembre 1941 sur le statut des fonctionnaires, elle-même annulée ; les conditions de recrutement des fonctionnaires communaux sont celles des agents de l'Etat, exorbitantes de l'ordre public démocratique, tant au point de vue de la nationalité d'origine que des exclusives raciales ou politiques. S'agissant en outre des obligations générales des fonctionnaires, le statut de 1941 exige une stricte observance politique vis-à-vis du régime, ainsi que l'interdiction de toute organisation ou action syndicale (pour la représentation du personnel au sein du conseil de discipline, les représentants sont, non pas nommés par leurs collègues, mais purement et simplement tirés au sort).

L'ordonnance du 17 mai contient deux dispositions essentielles :

Pour les traitements, elle prévoit que des échelles-types nouvelles, prises après avis du « conseil national des services départementaux et communaux » créé par l'ordonnance du 24 février, remplaceront les barèmes du 1er juin 1944.

Pour les effectifs, l'ordonnance ne confirme pas ceux qu'établit la circulaire validée du 1er juin 1944 ; elle se borne à prescrire (art. 6) qu'aucune création de service ou d'emploi ne pourra être opérée sans ouverture préalable d'un crédit au chapitre budgétaire intéressé ; qu'en cours d'exercice, une pareille décision ne pourra être prise qu'en supprimant des crédits équivalents à ceux de la dépense nouvelle ; enfin, les délibérations relatives au personnel doivent être approuvées par le préfet ou le sous-préfet quand il règle le budget (art. 2) et par arrêté interministériel dans les villes de plus de 20.000 habitants en cas de désaccord entre le préfet et le trésorier-payeur général.

Dans ces conditions, les effectifs maxima par catégories d'emplois fixés par les circulaires des 1er juin, 7 octobre et 4 décembre 1944 ont pu être dépassés par des conseils municipaux sur le fondement légal de l'article 6 de l'ordonnance du 17 mai ; mais une pareille latitude n'aurait du être utilisée qu'une seule fois, à l'occasion du budget primitif de 1946, les mesures de compression ayant à ce moment, nous allons le voir, imposé un numerus clausus obligatoire.

3. Le recrutement des secrétaires de mairie des petites communes.

Les modes de recrutement des secrétaires de mairie dans les communes de moins de 10.000 habitants ne possédant pas un cadre permanent, prévus par l'acte-dit-loi du 16 novembre 1940 et le décret du 21 janvier 1941, tous deux annulés par l'ordonnance du 31 mars 1945, sont supprimés et notamment la liste départementale d'aptitude.

Désormais, les maires possèdent un libre pouvoir de nomination ; une circulaire ministérielle du 2 août 1945 se borne à recommander aux Préfets (le choix du personnel municipal constitue, en effet, l'exercice d'un pouvoir indépendant du maire non susceptible de substitution) de veiller à ce que les municipalités continuent à faire appel à un personnel qualifié et tiennent compte, dans la mesure du possible, tant des diplômes des candidats, que de leurs services administratifs antérieurs. Pour la rémunération de ces agents, le principe est maintenu d'une indemnité de base, l'une afférente aux services permanents, l'autre aux services temporaires, augmentée d'une rémunération forfaitaire par tête d'habitant.

4. L'épuration administrative dans les cadres locaux.

L'épuration administrative fut appliquée aux agents des collectivités locales selon les principes de l'ordonnance de base du 27 juin 1944.

Seul, un arrêté ministériel peut prononcer une sanction définitive sous la réserve du droit de suspension immédiate du Commissaire de la République ou du Préfet par délégation (O. 10 janvier 1944, art. 4 3°), mais pour les agents locaux, cette centralisation absolue du pouvoir sanctionnateur n'était pas sans occasionner des difficultés. Aussi, une ordonnance du 9 décembre 1944 a-t-elle déconcentré sur ce point l'exercice du pouvoir disciplinaire.

S'agissant de fonctionnaires, agents, employés, ouvriers et membres des administrations de communes, d'établissements communaux ou intercommunaux ou d'entreprises concédées, la plupart des sanctions d'épuration, y compris la révocation, seront, selon leur nature, prononcées par le préfet ou le sous-préfet, après consultation obligatoire d'une commission d'arrondissement (1).

§ IV. — Les éléments positifs d'un statut partiel.

1. — La tendance à la péréquation de situation des agents locaux avec les fonctionnaires de l'Etat.

Ainsi que l'ordonnance du 17 mai 1945 le prévoyait, deux arrêtés interministériels des 23 et 24 avril 1946 (2) ont déterminé les rémunérations maxima susceptibles d'être allouées à compter du 1er février 1945 aux fonctionnaires, agents et ouvriers des départements, communes et de leurs établissements publics : échelles de traitement et indemnités. L'adoption de ces barèmes n'est pas obligatoire ; elle est simplement proposée aux conseils municipaux ; mais, en fait, il n'est guère possible à une assemblée locale de ne pas en accorder le bénéfice à son personnel.

Les échelles de l'arrêté du 23 avril conservent sensiblement les catégories de services que distinguait la circulaire du 1er juin 1944 ; services administratifs, services techniques, personnel ouvrier, en détaillant davantage à l'intérieur de chacune d'elles, les diverses natures d'emplois surtout pour les services techniques et divers qui comportent une énumération très complète des activités spéciales assurées et des agents qui y sont affectés. La classification des communes part de celles de 2.000 hab. alors que la circulaire du 1er juin 1944 débutait à celles de 10.000 habitants.

Au point de vue de l'importance relative des traitements, l'échelle conserve l'équivalence suggérée par l'Inspection générale avec la situa-

---

(1) Dès ses premières décisions de contrôle de l'épuration, le Conseil d'Etat a exigé les caractères suivants : déroulement strictement juridictionnel de la procédure (instruction préparatoire — communication des griefs — audition des témoins — composition des organes) — légalité des peines entraînant le contrôle de la Haute Assemblée sur la nature des faits qui ont justifié la mesure : C. E., 25 oct. 1945. *Tabti, Aramu* concl. C. G. *Odent*, sem. jur. 1946, n° 12-C.E., 5 avril 1946, 4 *arrêts*, concl. C.G. Odent, S. 1946-3-21 et sem. jur. 1946 n° 38 — C.E. 28-6-1945, *Terracher* au S. 1946-3-49, note *Delpech* — Cf. également dissertation *Lavaud* : « de quelques principes en matière d'épuration administrative », *sem. jur.* 1947 n° 5 — plus récemment *Drago*, R.D.P., 1949, p. 403.

(2) J. O., 1er mai 1946, p. 3658 et 3662.

tion des fonctionnaires de préfectures. Les secrétaires généraux de mairies de 40 à 60.000 habitants (7 classes) ont un traitement (de 135.000 à 200.000) à peu près équivalent à celui des chefs de division de préfectures (de 132.000 à 210.000 francs). Les secrétaires généraux des villes de 10.000 à 20.000 h. (7 classes) ont un traitement (108.000 à 150.000) comparable, avec une légère supériorité, à celui des chefs de bureaux de préfecture (6 classes de 96.000 à 150.000) (1).

Les dispositions prises par le législateur dans le courant de l'année 1946 et au début de l'année 1947, pour assurer une amélioration de la situation des fonctionnaires, se sont répercutées à peu près automatiquement sur la situation des agents communaux.

1. Traitements de base : L'augmentation de 25 % attribuée aux agents de l'Etat par la loi du 4 août 1946 a été déclarée obligatoire pour les collectivités locales par ce texte même tandis que des instructions ministérielles déterminaient les conditions dans lesquelles le budget de l'Etat interviendrait pour alléger les charges qu'une décision du législateur leur imposait ; c'est la première fois d'ailleurs, et il est intéressant de le noter, qu'une disposition légale concernant une dépense de personnel est rendue obligatoire pour les collectivités secondaires.

Le décret du 16 janvier 1947 allouant au personnel de l'Etat en avance sur les reclassements ultérieurs de fonctions, des acomptes provisionnels variables selon l'importance des traitements verra lui aussi ses dispositions non plus imposées, mais recommandées aux collectivités locales.

Enfin, au cours de l'été 1947, trois décrets du 24 juillet 1947 pris en application d'une loi du 19 juillet ont attribué aux fonctionnaires de l'Etat de nouvelles augmentations de traitements « dans l'attente du reclassement général de la fonction publique » ; une instruction du 31 juillet a déterminé les conditions dans lesquelles « des avantages analogues pourront être accordés aux agents en activité des départements et des communes », par délibérations des conseils généraux, municipaux ou des commissions administratives.

Consacrant l'effort d'alignement entre agents des communes et fonctionnaires d'Etat, un décret du 19 novembre 1948 (J. O. 24 novembre, p. 11.400 — circulaire d'application n° 13 du 7 janvier 1949), leur fait application du reclassement de la fonction publique selon la méthode indiciaire. Les échelles-types de l'arrêté du 26 avril 1946 sont remplacées par un classement indiciaire annexé au décret, sur l'indice de base 100 (2). Pour chaque catégorie d'emplois (administratifs ou techniques) ces indices sont fixés en conservant le nombre des échelons prévus pour chaque emploi par l'arrêté du 26 avril (un seul grade supplémentaire est prévu, celui de commis d'administration).

Mais l'application des indices est subordonnée par l'art. 4 du décret à l'alignement des règles de recrutement actuellement en vigueur sur les dispositions applicables en ce domaine aux agents de l'Etat ayant une qualification et des fonctions comparables. Et dès maintenant l'application des traitements maxima est subordonnée à l'incorporation par les

(1) Avec ce barème, dans une sous-préfecture de 10.000 habitants, le chef de bureau de la sous-préfecture qui est le plus souvent un fonctionnaire d'ancienneté et d'expérience importantes a une situation pécuniaire inférieure à celle du secrétaire général de la mairie, ce qui constitue une inégalité regrettable au détriment de l'agent de l'Etat.

(2) Indice qui, comme pour les fonctionnaires de l'Etat, représente 120 % du minimum vital, soit pour le moment 114.500 francs.

conseils municipaux au statut particulier des dispositions de principe contenues dans l'annexe II du décret (conditions de diplômes exigées des candidats aux emplois de secrétaire général, chef de bureau, rédacteur, directeur de service technique, etc... — concours de commis et de rédacteurs) ; les agents actuellement en fonctions échappent naturellement à ces exigences. Si l'assemblée communale ne croit pas pouvoir opérer ces adaptations, les indices applicables sont réduits de 10 %.

Quant aux secrétaires de mairie des communes de moins de 2.000 h., liberté est rendue (art. 5) aux conseils municipaux de fixer leur rémunération, en tenant compte du caractère extrêmement diversifié de leurs tâches, selon les communes.

Un second arrêté du 19 novembre apporte aux agents des communes, de la même manière qu'à ceux de l'Etat, des majorations provisoires de reclassement.

Le classement indiciaire accordé aux agents communaux leur conserve la position favorable que nous avons signalée plus haut par rapport aux fonctionnaires des préfectures (Arrêté du 29 septembre 1948). Les lignes de correspondance sont, avec une sensible supériorité pour les agents communaux :

— secrétaire général de mairie de ville de 40.000 à 80.000 h. : indices 450-560, correspond à :
chef de division de préfecture (y compris cl. exceptionnelle) : indices : 410-550 ;

— secrétaire général de mairie de ville de 10.000 à 20.000 h. : indices : 350-475, correspond à :
chef de bureau de préfecture (y compris cl. exceptionnelle) : indices : 250-450.

Notons que le classement de l'arrêté du 19 novembre ne s'impose que comme maximum, les conseils municipaux gardent la liberté de l'adopter ou non.

2. Accessoires du traitement : Au traitement s'ajoutent divers suppléments : majoration familiale du traitement (second arrêté du 19 novembre 1948, art. 4) — indemnité de résidence (même arrêté, art. 5) — indemnités pour travaux supplémentaires : horaires (arrêté du 1er octobre 1948), forfaitaires (circulaire du 9 décembre 1947) — diverses indemnités à caractère spécial (cf. circulaire du 9 janvier 1949, chap. VI). Toutes ces indemnités sont en nature et en valeur strictement réglementées selon des normes analogues à celles qui régissent les accessoires du traitement des fonctionnaires de l'Etat. Leur application sans être imposée aux conseils municipaux leur est fortement recommandée ; leurs barèmes constituent en tous cas des maxima à ne pas dépasser.

La rémunération (traitement et indemnités) des employés auxiliaires des collectivités locales est aussi réglementée par un arrêt du 1er octobre 1948.

3. Retraites : Cependant, une différence très importante subsistait entre la situation des agents communaux et de l'Etat. Un régime de retraites n'était, sur le plan local, organisé que dans un petit nombre de communes, au gré des conseils municipaux et au moyen de caisses particulières. Le problème de la généralisation et de l'unification des modes de retraites est depuis longtemps en suspens ; le statut de Vichy l'avait abordé, en principe, sans le résoudre pratiquement. L'ordonnance du

17 mai 1945 (art. 3) crée une caisse nationale de retraites à laquelle seront obligatoirement affiliés les agents des départements, des communes et de leurs établissements publics investis d'un emploi permanent, moyennant une retenue de 6 % sur les traitements et une subvention des collectivités locales intéressées.

Les textes d'application du régime des retraites ont été publiés dont les principaux sont : décret portant R.A.P. du 19 septembre 1947 fixant les règles de constitution de la caisse et son administration par un conseil dont la majorité est constituée par les représentants des collectivités locales et des personnels intéressés. — Décrets R.A.P. des 2 avril 1948 et 5 octobre 1949, fixant les droits des tributaires de la caisse.

Cependant, le principe d'unification des retraites locales n'est pas intégralement appliqué ; en effet, l'affiliation à la caisse n'est obligatoire que pour les personnels déjà tributaires d'un régime de retraites au moyen de caisses particulières ; pour les autres, une décision spéciale d'affiliation de la collectivité qui les emploie est indispensable (art. 1er, 1° et 2°). C'est là encore une satisfaction de principe rendue à la règle de l'autonomie de volonté locale.

Au point de vue de la protection sociale, le personnel communal n'est pour le moment pas encore bénéficiaire du régime de la sécurité sociale.

Pour les limites d'âge, la règlementation appliquée aux agents de l'Etat est transférée sur le plan local, d'une manière graduée :

Pour les agents auxiliaires, l'art. 8 de la loi du 8 août 1947 fixant à 65 ans la limite maximum est obligatoirement applicable aux agents des collectivités locales.

Pour les titulaires, une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mars 1949 recommande fortement aux collectivités locales d'appliquer les dispositions sur les limites d'âge et les maintiens exceptionnels en fonctions, définies pour les agents de l'Etat par le décret du 18 décembre 1948.

II. — La stabilisation des effectifs communaux.

Deux textes prescriront, l'un dans le sens de l'accroissement, l'autre dans le sens des compressions, d'ultimes aménagements des effectifs communaux avant une fixation définitive ; enfin, des dispositions de circonstance limiteront les possibilités normales de recrutement.

A) L'ORDONNANCE DU 2 NOVEMBRE 1945 *sur l'intégration des auxiliaires éprouvés :*

Une ordonnance du 2 novembre 1945 (1) se préoccupe de la situation des agents auxiliaires des collectivités locales qui occupent des emplois permanents et qui, présentant des garanties d'aptitude professionnelle certaines méritent d'être intégrés et investis d'une manière statutaire. Elle dispose que les vacances dans les services permanents pourront être comblées avant le 1er mars 1946, par l'intégration dans les cadres du personnel titulaire d'auxiliaires ayant accompli, au 1er septembre 1945, plus de six années de services ininterrompus jugés satisfaisants ; obligation est faite aux assemblées qui décideront d'appliquer ces dispositions « de fixer avant le 1er janvier 1946 le nombre et la répartition des emplois correspondant dans chaque service à des besoins permanents ». (art. 2), c'est-à-dire le cadre général des emplois communaux.

(1) J. O. 3 novembre, p. 7173.

B) LA LOI DU 15 FEVRIER 1946 *sur les compressions d'effectifs.*

La réalisation de compressions substantielles des dépenses publiques que recherchait, en fin d'année 1945, l'Assemblée Nationale Constituante se traduisit, pour les agents de la fonction publique, par une loi du 15 février 1946 sur la révision des effectifs des administrations de l'Etat, ainsi que des collectivités locales.

Des commissions dont la composition est fixée par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 25 mars 1946 sont chargées de soumettre aux assemblées délibérantes des collectivités locales un plan de licenciement du personnel jugé en surnombre et une fixation définitive des tableaux d'effectifs ; elles doivent fonctionner pour tous les départements et pour les communes de plus de 2.000 habitants.

Les délibérations du conseil municipal prises sur ces propositions fixeront, d'une manière définitive, les cadres d'emplois et les effectifs du personnel communal titulaire et auxiliaire (instruction 1153 AD3 du 26 mars 1946 pour application de la loi du 15 février).

C) LE CONTROLE PROVISOIRE DE RECRUTEMENT AUX EMPLOIS VACANTS

Les communes de plus de 2.000 habitants possèdent donc après compressions d'effectifs, des cadres d'emplois bien définis. Une série de textes ont pris soin, au surplus, de limiter les possibilités de pourvoir aux postes existants :

Personnels titulaires (Loi du 23 décembre 1946) ; dans les communes de plus de 50.000 habitants et dans les départements, les concours ouvrant l'accès aux cadres de personnels titulaires ne pourront être organisés qu'en vertu d'un arrêté du ministre de l'intérieur, sur proposition des préfets et après avis du trésorier-payeur général. Certaines communes de plus de 10.000 habitants qui demanderaient le bénéfice de ces mesures feront l'objet d'une désignation par arrêté ministériel.

Personnels non titulaires ; l'article 3 de la loi du 15 février 1946 suspendant le recrutement des agents non titulaires est prorogé pour 1947. Cependant, des dérogations sont prévues lorsque la section locale du centre d'orientation et de réemploi créé par la loi du 15 février n'est pas en mesure de satisfaire les besoins indispensables en personnel temporaire. Un arrêté préfectoral, sur avis conforme du trésorier-payeur général, décidera ce recrutement exceptionnel mais, en cas de désaccord entre ce chef de service et le préfet, le ministre de l'intérieur sera saisi qui provoquera le cas échéant un arrêté interministériel avec les ministres des finances et du travail.

La loi du 30 mars 1947 (article 6) renouvelle l'interdiction de procéder à des créations d'emploi résultant déjà de l'ordonnance du 17 mai 1945 (article 6) et de la loi du 15 février 1946 et créé celle de pourvoir à des vacances d'emploi au cours du deuxième trimestre de l'année 1947. Ces mesures draconiennes sont reconduites par l'art. 3 de la loi du 31 décembre 1947.

Cependant, la loi du 15 février 1946 ne fut suivie que d'un effet très limité, constaté une instruction ministérielle du 9 octobre 1948 (seulement une légère réduction des effectifs des agents temporaires). L'arrêt de recrutement cessait d'autre part complètement au 19 sept. 1948 avec la loi d'aménagement des dotations budgétaires de l'exercice 1948. Mais la liberté de recrutement ne pouvait être restituée intégralement.

Aussi, en matière de personnels titulaires, la loi du 14 septembre 1948 (art. 14) a-t-elle subordonné à une approbation préfectorale particulièrement vigilante, après avis du trésorier-payeur général, l'ouverture des concours pour accès aux cadres de personnels titulaires dans les départements, dans les villes de plus de 50.000 habitants et dans celles de plus de 10.000 habitants, énumérées par l'arrêté ministériel du 30 mars 1949.

S'agissant des agents auxiliaires, le décret du 13 octobre 1948 maintient sans limitation de durée la règle de suspension d'engagement des personnels auxiliaire, temporaire ou contractuel, établie jusque-là à titre provisoire. Une dérogation est prévue à titre exceptionnel pour des postes dont le fonctionnement est normalement assuré par du personnel auxiliaire, par arrêté préfectoral pris sur avis conforme du trésorier-payeur général et après recours aux disponibilités de candidats du centre de réemploi et d'orientation professionnelle.

Enfin, les lois du 3 septembre 1947 et du 22 juillet 1948 sur le dégagement des cadres des fonctionnaires de l'Etat ont été rendues applicables au personnel local par le décret portant R.A.P. du 30 décembre 1948.

Ainsi le législateur et le gouvernement ont-ils multiplié les moyens légaux de contraindre les collectivités locales à pratiquer la plus grande économie possible de personnels.

III. — La définition actuelle du fonctionnaire communal.

Une définition du fonctionnaire communal doit être déduite, à l'heure actuelle, à la fois des principes généraux et de la jurisprudence.

Sont fonctionnaires communaux, les agents investis d'un emploi permanent compris dans la hiérarchie des cadres administratifs organisés d'un service public non industriel ou commercial, géré par la commune ; ces cadres sont déterminés, à l'heure actuelle, et organisés d'une manière obligatoire dans les communes de plus de 2.000 habitants.

Toutes les autres catégories d'employés communaux, qui sont engagés dans les conditions du droit commun et occupent des emplois analogues par nature aux emplois privés ne répondant pas à l'objet propre du service, échappent au statut de la fonction publique communale.

La très importante instruction ministérielle du 26 juin 1946 a fait une application positive de cette distinction en écartant du régime des barèmes de traitements (arrêtés des 23 et 24 avril 1946) les agents qui ne sont pas revêtus de la qualité de fonctionnaires communaux ; le chapitre II les énumère (1) ; ce sont « les auxiliaires de bureau et auxiliaires de service temporaire — les techniciens liés par contrat — les ouvriers rémunérés sur la base des salaires des industries privées — les agents des services industriels dans lesquels le personnel n'est pas assimilé aux fonctionnaires » ; il s'agit de catégories d'agents que le statut de 1943 qualifiait « d'employés » ; mais aujourd'hui la distinction est empirique et variable. La formule de la loi de 1943, qui invitait le conseil municipal à établir un critérium formel en opérant lui-même par délibération le classement entre les catégories de « fonctionnaires » et « d'employés », était, elle, très arbitraire.

L'absence d'un statut légal laisse dans l'équivoque de situation juridique les agents des services industriels exploités en régie par les communes, qui occupent un poste de direction, c'est-à-dire sont responsables de

(1) Les arrêtés des 23 et 24 avril ne sont pas applicables au personnel des hôpitaux et hospices communaux dont cependant les agents de direction sont certainement des fonctionnaires.

la marche du service vis-à-vis de la personne administrative ainsi que les comptables soumis aux règles de la comptabilité publique : la jurisprudence les considérait comme fonctionnaires (C.E. 7 juin 1935, Pichon), ainsi que la loi du 9 septembre 1943 (article 2, 2°) et la doctrine : Cf. Waline, Manuel de droit administratif, édition, 1946, p. 57.

Cependant, la pratique administrative récente écarte la totalité des agents des services industriels ou commerciaux même de direction, de la qualité de fonctionnaire : par exemple, la très importante instruction ministérielle du 26 juin 1946 ; le décret du 19 septembre 1947 portant règlement de la caisse nationale des retraites exclut implicitement de son régime les agents des services industriels sans distinction ; ainsi que le projet de statut analysé ci-après.

§ V. — Un statut légal imminent.

Le vote d'un statut légal du personnel communal est, à l'heure actuelle, imminent, l'Assemblée Nationale en ayant entrepris la discussion (mi-novembre 1949.)

Le gouvernement avait en effet une première fois établi un texte qui n'apportait au personnel comme avantage nouveau que la garantie du traitement minimum du fonctionnaire de l'Etat en laissant à la liberté du conseil municipal l'essentiel du statut (règles de recrutement et d'avancement, positions congés, sécurité sociale, etc...) Mais la commission de l'intérieur de l'Assemblée nationale, saisie de ce projet comme d'une proposition de M. Waldeck-Lhuillier (n° 4401 du 1er juin 1948) a manifesté à l'unanimité son souci de donner le pas dans le statut à débattre aux garanties des agents des communes sur toutes les autres considérations. C'est alors que le gouvernement a soumis au Parlement **le projet n° 6.366 du 10 février 1949** qui tient compte de cette tendance de la représentation nationale (Cf. rapports Lhuillier au nom de la commission de l'intérieur, n° 5.364 du 24-8-48 et 7.747 du 4-7-49).

Ce texte a essentiellement pour objet d'adapter les principes généraux de la loi du 19 octobre 1946 sur le statut des fonctionnaires de l'Etat à la situation des agents locaux ; c'est l'objet du titre premier (droit syndical, secret professionnel, protection pénale, faute de service, etc...) Le conseil municipal détermine librement la liste des emplois permanents dont les titulaires sont soumis au statut.

Le titre II crée une disposition organique capitale : dans chaque département, un syndicat de communes auquel seront obligatoirement affiliées toutes les communes occupant moins de 50 agents soumis au statut (à l'exception du chef-lieu du département) sera constitué pour faciliter aux communes l'application du statut et exercer les attributions qui lui seront conférées par la loi (fixation des modes de recrutement notamment).

Des commissions paritaires locales et intercommunales (groupant des représentants des municipalités ou du bureau du syndicat des communes et des délégués des agents) exerceront un rôle consultatif en matière de notation et d'avancement. Les rémunérations seront fixées par les conseils municipaux dans la limite de barèmes ministériels.

Au point de vue disciplinaire, le système de la loi du 12 mars 1930 serait maintenu avec l'institution d'une commission disciplinaire départementale d'appel dont l'avis serait impératif pour le maire.

Enfin, dispositions essentielles : l'affiliation de tous les fonctionnaires

communaux à la caisse des retraites des collectivités locales sera obligatoire ; le bénéfice du régime de la sécurité sociale des fonctionnaires de l'Etat leur sera étendu.

De sa définition du fonctionnaire communal, l'article 1er du projet exclut les personnels des établissements présentant un caractère industriel ou commercial.

Ce projet de loi est nettement inspiré tant des réactions parlementaires que de celles de l'association des maires de France (1), contre la tendance vivace, nous l'avons vu, ces dernières années, au cantonnement trop étroit des pouvoirs du conseil municipal et du maire en matière de personnels communaux. En effet, le conseil national des services publics avait délibéré en 1946 sur un avant-projet ministériel qui pénétrait beaucoup plus profondément dans l'autonomie des assemblées locales ; il prévoyait notamment que pour certains emplois supérieurs, dont la liste était à établir par arrêté ministériel, un tableau d'avancement national serait élaboré, les maires ne pouvant nommer à ces emplois que les agents figurant au tableau et dans l'ordre établi par lui (disposition intéressante, car la perspective d'une carrière limitée à la commune d'origine, écarte certainement nombre de bons candidats). Les communes étaient aussi distinguées selon leur importance (sur la base de l'article 89 de la Constitution prévoyant des règles de structure différentes suivant la population) ; ces distinctions rejaillissaient sur les traitements et sur les modes de recrutement plus étroitement réglementés par l'administration centrale dans les communes les plus importantes.

La discussion engagée à l'Assemblée nationale semble annoncer un remaniement important du texte gouvernemental, mettant notamment l'accent sur les pouvoirs du comité paritaire national et du syndicat de communes. La portée du texte à venir est donc encore très problématique.

SECTION II

De la gratuité des mandats électifs aux barèmes légaux d'indemnités.

I. Le principe de la gratuité, notion périmée.

Les fonctions électives locales ne comportent traditionnellement aucune rémunération : c'est le principe que traduit expressément l'article 74 de la loi du 5 avril 1884.

La gratuité des mandats électifs est un précepte coutumier très ancien. Au point de vue historique, l'Ancien droit voyait dans les élus non des représentants, mais des mandataires et les rapports de l'élu et des électeurs s'établissaient sur le terrain du droit privé aux termes duquel le contrat de mandat est, sauf exception, gratuit ; cependant, soit les délégués aux Etats Généraux, soit sur le plan local, les membres des assemblées provinciales dans les « pays d'Etat », bénéficiaient d'indemnités qui, dans le cadre du mandat, devaient être considérées comme le rembourse-

(1) Contre-projet publié par bulletin association maires France, nº 2-1947, p. 46.

ment des frais occasionnés par son exécution, en aucune manière comme une rétribution (1).

Avec la fondation du régime administratif moderne et le développement des assemblées représentatives locales, la nature juridique du lien unissant l'élu à l'électeur est modifiée fondamentalement. L'élu devient un représentant qui n'a d'autre inspirateur que sa conscience pendant toute la durée de l'investiture que le corps électoral lui a accordée. Cependant, le principe de la gratuité de la fonction élective demeure et le problème de la rémunération ne se posa même pas à l'origine, les assemblées politiques ou administratives n'étant composées au XIX[e] siècle que de notables appartenant aux classes fortunées. Au moment de la discussion de la loi de 1871, le principe de la gratuité fut même envisagé par la majorité modérée de l'assemblée nationale comme une arme politique, « un correctif du suffrage universel », disait un orateur (2).

Aujourd'hui le principe de la gratuité n'a plus de justification. Personne n'affirme encore que la gratuité est un élément du prestige de l'élu ; qu'elle est un témoignage de désintéressement ; que la rémunération constituerait un appât pour des individus besogneux et ravalerait la fonction élective au rang d'une profession salariée.

Au contraire, tout le monde admet qu'à l'heure où l'exécution des mandats électifs entraîne des pertes de temps et des frais de plus en plus élevés, maintenir l'interdiction de les rémunérer serait écarter d'eux des citoyens ne disposant pas de ressources suffisantes pour consacrer sans compensation pécuniaire tout ou partie de leur temps au service de la collectivité : « sous une forme indirecte, dissimulée et hypocrite, la gratuité du mandat équivaut à peu près à l'établissement d'un cens d'éligibilité », écrit M. Bollaert.

Cependant, l'abolition d'un principe désuet n'a pas encore été prononcée et lors des débats parlementaires de 1947 sur l'augmentation des indemnités des maires et des conseillers généraux, le législateur ne s'est pas résolu à cette manifestation décisive. C'est du Conseil de la République qu'est venue la pensée de rompre avec une tradition périmée ; plusieurs de ses orateurs ont proposé de déterminer les indemnités des maires, adjoints et conseillers généraux par correspondance avec les traitements de certains fonctionnaires, de la même manière que la constitution de 1946 a permis d'adapter l'indemnité parlementaire au montant du traitement d'un conseiller d'Etat.

La volonté novatrice du Conseil de la République n'a pas été partagée par l'Assemblée nationale qui, tout en se refusant à consacrer formellement l'abrogation du principe de la gratuité, a adopté trois lois, les unes des 9 avril 1947 et 29 septembre 1948, relatives aux frais de mission et aux indemnités de fonctions des maires et adjoints, l'autre du 4 avril 1947 relative aux indemnités de séjour ou de déplacement des conseillers généraux, qui accordent à ces élus de substantielles indemnités.

Le législateur a préféré réserver pour les lois organiques qui doivent modifier l'organisation communale et départementale le soin de se prononcer définitivement sur le problème de principe. Mais en fait, d'ores et déjà, la pratique d'une rémunération partielle s'est substituée à la règle, désormais lettre morte, de la gratuité des mandats locaux.

---

(1) Cf. ESMEIN : *Histoire du droit français*, 12[e] édition, p. 560. — DECLAREUIL : *Histoire du droit*, p. 560.

(2) Cité par M. Bollaert : Rapport n° 57 au Conseil République sur projet de loi, indemnités conseillers généraux, p. 12.

§ I. -- Les indemnités de fonctions des maires et des adjoints.

Aux termes de l'article 74 de la loi du 5 avril 1884, les fonctions de maire, adjoint et conseiller municipal sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais nécessités par l'exécution des mandats spéciaux ; des indemnités peuvent être votées aux maires pour frais de représentation. En cas d'accident dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats municipaux ne bénéficient d'aucune garantie de la commune. La loi comme la pratique administrative s'attachent à écarter les fonctions municipales de tout caractère professionnel.

En fait cependant, dans certaines grandes villes, l'importance de l'indemnité de frais de représentation donnait avant la guerre la possibilité au maire de se consacrer exclusivement à sa fonction.

Telle fut la situation des magistrats municipaux jusqu'en 1939. La guerre et ses vicissitudes accrurent les sujétions des maires dans les communes moyennes et importantes surtout, en des proportions allant jusqu'à exiger la plus grande partie de leur activité au service municipal.

1. La législation de Vichy.

Le régime de Vichy pense alors à transformer la législation restrictive de 1884. Deux lois des 15 janvier et 29 mai 1942 posent le principe d'une indemnité forfaitaire pour frais de fonctions des maires et des adjoints dont le montant est fixé directement par le préfet dans les conditions déterminées par arrêtés interministériels ; les dépenses résultant de l'octroi de ces indemnités sont obligatoires pour les communes. Par cette dernière disposition le législateur vichyssois affirme à nouveau sa conception du maire nommé indépendant de son conseil municipal, l'attribution obligatoire de l'indemnité, au besoin par la voie d'inscription d'office, lui épargnant d'en être redevable à la bonne volonté de son conseil municipal.

2. La confirmation du régime des indemnités légales :

Adoptant ce que cette réforme avait de justifié dans son principe et aussi de conforme aux exigences démocratiques d'accession de tous aux fonctions électives, une ordonnance du gouvernement de la République à Alger en date du 26 juillet 1944 prescrit que « jusqu'à ce qu'il soit procédé au renouvellement général des conseils municipaux et par dérogation à l'article 74 de la loi du 5 avril 1884, les assemblées communales peuvent à titre exceptionnel voter sur les ressources ordinaires du budget des indemnités de fonction aux maires et adjoints ainsi qu'aux présidents et membres des délégations spéciales lorsque la situation de ces magistrats municipaux le rend nécessaire » ; le montant maximum de ces indemnités variables selon l'importance de la population est déterminé selon le barème annexé à l'ordonnance qui constate ainsi la nullité de « l'acte-dit-loi du 29 mai 1942 ». Cette ordonnance rendait aux indemnités de fonctions un caractère facultatif et les laissait à la liberté des conseils municipaux.

Une nouvelle ordonnance du 21 février 1945 (J.O. 22, p. 930), aménage les barèmes d'indemnités et, innovation importante, rattache les maires et adjoints pour le remboursement de leurs frais de missions aux modalités de remboursement forfaitaire des fonctionnaires de l'Etat du groupe I, (indemnités forfaitaires de frais de mission, de tournée et d'hôtel déterminées à l'heure actuelle pour les quatre groupes de fonctionnaires par le décret n° 49.440 du 30 mars 1949).

Les élections municipales ayant eu lieu au printemps 1945, une ordonnance du 8 octobre 1945 prononce la prorogation du régime ancien, en

même temps qu'elle augmente le taux des indemnités prévues, et aménage par réduction les catégories de communes. Enfin, des majorations spéciales de 25 %, 20 et 15 % sont prévues pour les magistrats municipaux des chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

3. La loi du 9 avril 1947.

Une loi n° 47-655 du 9 avril 1947 (1) augmente à nouveau d'une façon très substantielle, les indemnités de fonctions des maires et des adjoints.

PRINCIPES GENERAUX : ils demeurent les mêmes ; ces dépenses ne sont pas obligatoires pour les conseils municipaux et les barèmes de la loi constituent des maxima ; les sommes allouées gardent le caractère d'indemnités de fonctions représentatives des frais supposés nécessaires pour l'exercice du mandat. En fait, cependant, les taux importants auxquels sont désormais fixées les indemnités leur donnent la valeur d'une rémunération.

Les débats, qui, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Conseil de la République, ont précédé le vote de cette loi sont révélateurs des conceptions et des tendances de l'opinion parlementaire concernant le problème de la rémunération des élus.

LE TAUX DES INDEMNITES : la modification de l'ordonnance du 18 octobre 1945 étant d'initiative gouvernementale, l'Assemblée Nationale a nettement augmenté les barèmes du projet de loi ; or, la nature d'indemnité de ces sommes entraîne une conséquence importante au point de vue fiscal : l'exonération de tout prélèvement, impôt sur les salaires ou impôt général sur le revenu ; le ministre des finances, au cours de la discussion, a pu faire observer combien, dans les grandes villes, notamment, un maire par hypothèse célibataire, serait favorisé par rapport à un fonctionnaire de traitement équivalent, mais assujetti à de très lourds impôts.

LE PRINCIPE DE LA REMUNERATION : l'augmentation très importante des barèmes de l'ordonnance du 18 octobre, a donné à certains membres du Conseil de la République l'occasion de poser le problème d'ensemble de la rémunération des mandats publics et de constater combien le principe de la gratuité était périmé.

A l'heure actuelle, la fonction municipale entraîne pour celui qui l'exerce, des sujétions et des pertes de temps telles qu'elle constitue une sorte d'activité professionnelle de nature particulière qui mérite d'être rémunérée. Aussi la commission de l'intérieur (2) avait-elle imaginé un système de rémunération, par référence à une catégorie déterminée de fonctionnaires de l'Etat : le juge de paix pour les communes de moins de 35.000 habitants, le président du tribunal civil pour les communes d'une population supérieure ; les indemnités seraient fixées en pourcentage de ce traitement global, selon la catégorie de population de la commune.

Cependant, la proposition élaborée, tant dans son principe abolissant la gratuité des fonctions municipales que dans son procédé de détermination des indemnités par le système de la référence, ne fut pas examinée par l'Assemblée nationale ; le conseil de la République ne la retint pas non plus sur les assurances qui lui furent données par le gouvernement de la mise en discussion prochaine d'un projet de loi d'ensemble sur la réforme des collectivités locales.

---

(1) J. O. 10 avril, p. 3.337.

(2) Rapport n° 120 au nom de la Com. intérieur de M. Pierre Trémentin.

Le problème du cumul des indemnités municipales et parlementaires fut aussi abordé par prétérition(1) ; l'orateur du parti communiste a fait entendre qu'à son avis ce cumul n'allait pas sans difficulté d'exécution de deux mandats peu compatibles, et déposé un amendement repoussé d'ailleurs, tendant à autoriser le maire parlementaire à déléguer la totalité de son indemnité à un adjoint. Les orateurs socialistes défendirent le système du double mandat que son titulaire doit savoir aménager pour la satisfaction de tous les intérêts dont il a la charge. En définitive, un amendement inséré dans l'article 5 de la loi dispose que le cumul d'une indemnité parlementaire avec les indemnités de fonctions municipales ne sera autorisé qu'à concurrence de la moitié de ces dernières ; l'autre moitié pourra être déléguée par le parlementaire à son ou à ses suppléants.

ECONOMIE DE LA LOI : La loi du 9 avril 1947 se présente comme une modification de quelques-unes des dispositions de l'ordonnance du 18 octobre 1945. Elle triple sensiblement les barèmes de l'ordonnance du 18 octobre et crée plusieurs catégories nouvelles de communes, notamment celles de 500 habitants et celles de plus de 150.000 habitants (13 catégories au lieu de 9).

Disposition nouvelle : dans les communes de plus de 110.000 habitants, les conseils municipaux sont autorisés à voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints pour l'accomplissement de certaines fonctions et missions particulières.

Des majorations d'indemnités (25 %, 20 %, et 15 %), pourront être accordées respectivement aux magistrats municipaux des chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

Enfin, une loi n° 48-1526 du 29 sept. 1948, votée sans discussion, a élevé à nouveau dans les limites indiquées au tableau ci-dessous, les barèmes maxima d'indemnité (2).

(1) J. O. débats Assemblée nationale, séance du 25 février 1947, p. 449.

(2) COMMUNES D'UNE POPULATION MUNICIPALE TOTALE	Maires et présidents de délégations spéciales	Adjoints et membres de délégations spéciales faisant fonctions d'adjoints (indemnités indi.)
De moins de 500 habitants	18.000	9.000
De 500 à 1.000 habitants	27.000	13.500
De 1.001 à 1.500 habitants	36.000	18.000
De 1.501 à 2.000 habitants	45.000	22.500
De 2.001 à 2.500 habitants	54.000	27.000
De 2.501 à 5.000 habitants	90.000	40.500
De 5.001 à 10.000 habitants	144.000	54.000
De 10.001 à 35.000 habitants	180.000	81.000
De 35.001 à 60.000 habitants	252.000	90.000
De 60.001 à 85.000 habitants	264.000	96.000
De 85.001 à 110.000 habitants	300.000	108.000
De 110.001 à 150.000 habitants	348.000	132.000
De plus de 150.000 habitants (sauf Lyon et Marseille).	435.000	174.000

Villes de Marseille et de Lyon : les indemnités maxima applicables aux villes de Marseille et de Lyon sont fixées à 450.000 francs pour le maire et à 225.000 frs pour chacun des adjoints.

Dans les villes classées stations thermales, balnéaires ou climatiques, les indemnités peuvent être majorées de 50 % si la population est inférieure à 5.000 h. et de 25 % si elle est supérieure (art. 2).

Ce régime d'indemnités sera en vigueur jusqu'à la réforme de l'organisation municipale à intervenir en application de l'art. 89 de la constitution.

4. La garantie légale des maires en cas de préjudice :

Renforçant le caractère fonctionnel du mandat municipal, une loi du 8 novembre 1941 (1) a créé à la charge des communes une garantie obligatoire vis-à-vis de leurs maires et adjoints.

La législation en vigueur jusqu'à la guerre ne contenait aucune disposition relative à la réparation des accidents ou des dommages dont pouvaient être victimes les magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. Les maires ne disposaient que des moyens de droit commun et, étant demandeurs, la charge de la preuve leur incombait ; la mise en cause de la commune pouvait être aussi moralement ou politiquement délicate.

Au cours des événements de 1940, quelques maires en payant de leur personne dans des circonstances périlleuses furent victimes d'accidents entraînant parfois des incapacités permanentes ; ils ne pouvaient légalement prétendre à aucune indemnisation.

C'est dans ces conditions qu'une loi du 8 novembre 1941 décide que les maires, adjoints et présidents de délégations spéciales bénéficieront de la garantie de responsabilité de la commune pour la réparation des accidents qu'ils subiraient dans l'exercice de leurs fonctions, ou s'il s'agit de conseillers municipaux dans l'exécution de mandats spéciaux.

La responsabilité que définit l'article 1er de la loi du 8 novembre est une responsabilité présumée pesant de plein droit à la charge de la commune ; celle-ci ne peut s'en décharger qu'en prouvant que la victime n'était pas dans l'exercice de ses fonctions au moment où le dommage s'est produit.

La mise en œuvre de ce texte pose deux problèmes : le premier de compétence qui peut être résolu au profit du conseil de préfecture, en considérant qu'il s'agit d'un litige individuel entre la commune et un de ses agents, le maire étant l'agent essentiel des services publics communaux (solution commode mais contestable). Une question de calcul du montant de l'indemnité en second lieu : la législation des pensions, ou celle des accidents du travail, ne sont évidemment pas applicables. Doit-on alors tenir compte, pour le calcul des indemnités, en cas d'incapacité permanente, de la totalité des gains de l'élu municipal même ceux afférents à son activité professionnelle privée, ou seulement de l'indemnité de fonctions ; question délicate qui engagerait la jurisprudence à se prononcer sur la nature de l'indemnité : remboursement forfaitaire de frais ou allocation professionnelle ?

Un seul arrêté à notre connaissance, a été rendu par le conseil de préfecture de Caen (2) qui s'est prononcé pour la compétence du conseil de préfecture, mais a rejeté en l'espèce l'action du maire qui, ainsi que

(1) Pour un commentaire de cette loi cf. *Daty*. G. P. 1942-1-64.

(2) Conseil Préfecture Caen : 31-12-1946 in « système de documentation et de jurisprudence », publication du ministère de l'intérieur, n° 2, 1947, p. 49.

la preuve en a été apportée au procès, ne se trouvait pas dans l'exercice direct de ses fonctions lorsque l'accident est survenu.

L'acte-dit-loi du 8 novembre 1941 n'a pas fait l'objet d'une constatation expresse de nullité lors du rétablissement de la légalité républicaine ; il est donc provisoirement en vigueur et les communes ont intérêt à contracter les assurances indispensables pour les couvrir de la responsabilité de plein droit mise à leur charge. Cependant, le ministère de l'intérieur aurait envisagé l'abrogation de cette loi. Nous ne comprenons pas l'intérêt d'une pareille annulation à l'égard d'un texte qui contribue à donner à la situation des magistrats municipaux une garantie de sécurité et prend utilement place dans le statut indispensable de la fonction élective locale.

§ II. . . Les indemnités de séjour et de déplacement des conseillers généraux.

1. Le régime d'avant-guerre :

En vertu de la loi du 10 août 1871, les conseillers généraux ne percevaient pas d'indemnités de fonctions ; cependant la pratique s'était instaurée de les dédommager de leurs frais de mission mais la cour des comptes multipliait ses observations et le conseil d'Etat par un arrêt du 27 janvier 1911 décidait que la gratuité du mandat des conseillers généraux proscrivait « non seulement un traitement proprement dit, mais encore toute indemnité même facultative pour frais de déplacement ou de séjour ou toute allocation quelconque pouvant en tenir lieu (1) ».

Le législateur décide alors d'intervenir et par deux textes, l'article 38 de la loi des finances du 27 février 1912 et l'article 49 de la loi du 30 juillet 1913, adopte la règlementation suivante : les conseillers généraux percevront : une indemnité de déplacement lorsque pour prendre part aux réunions du conseil général ou de la commission départementale ils sont obligés de se transporter à plus de 2 kms de leur résidence — une indemnité de séjour pendant la durée des sessions pour chaque journée de présence à l'assemblée — le remboursement des frais résultant de l'exécution des mandats spéciaux à eux confiés par le conseil général ; sur ce point, la pratique administrative entend par mandats spéciaux, non pas le concours apporté par les conseillers généraux à la tenue des nombreuses commissions dans lesquelles ils représentent l'assemblée départementale à l'intérieur du département, mais les missions exceptionnelles dont ils peuvent être chargés pour des buts d'étude, d'information ou de rapport particuliers.

En dernier lieu, les taux d'indemnité de séjour pendant les sessions, prévus par le décret du 6 avril 1938, ont été triplés par le décret du 30 novembre 1945 (2).

2. La loi du 4 avril 1947 :

Principes généraux : l'organisation traditionnelle révélait son insuffisance surtout depuis la libération, en raison des frais de plus en plus grands nécessités par la présence des conseillers généraux aux ses-

(1) Cité par M. Bollaert, rapport précité.
(2) 240 francs dans les chefs-lieux de départements moyens.

sions et surtout de la non-indemnisation du temps qu'ils passaient dans les commissions de plus en plus nombreuses, participant au fonctionnement des services publics dans le cadre du département.

C'est dans ces conditions qu'un projet de loi fut élaboré au début de 1947 qui, maintenant le principe de la gratuité et rejetant l'idée de l'indemnité de fonctions forfaitaire, s'est borné à étendre le champ d'application des lois de 1912 et 1913 : le conseiller appelé à siéger au sein des différentes commissions réglementaires, c'est-à-dire celles prévues par une loi, un décret, un arrêté ou une instruction ministérielle, et dans lesquelles sa présence est légalement prévue, bénéficiera des indemnités de séjour afférentes aux séances du conseil général et de la commission départementale.

La discussion s'engagea devant le Parlement. Nous avons déjà signalé que c'est du Conseil de la République que vint la proposition novatrice de renoncer au principe de la gratuité en établissant la rémunération des conseillers généraux par une correspondance avec le traitement d'un fonctionnaire de l'Etat (1) ; le rapport de M. Bollaert propose, en effet, de déterminer l'indemnité journalière forfaitaire du conseiller général pendant les sessions ou à l'occasion des commissions en l'égalant à 1/25e du traitement mensuel du conseiller de préfecture de 2e classe, soit en avril 1947, 750 frs par jour pour un conseiller marié sans enfant.

L'Assemblée nationale refusa de suivre le Conseil de la République dans cette voie constructive estimant que seules les lois organiques de refonte de l'organisation départementale pourraient se prononcer définitivement sur le problème.

L'ECONOMIE DU TEXTE : la loi n° 47-588 du 4 avril 1947 (2), modifiant et complétant l'article 49 de la loi du 30 juillet 1913, apporte donc à la réglementation ancienne les aménagements suivants : l'indemnité de session sera versée non seulement pour les sessions du conseil général et de la commission départementale, mais encore pour les séances des commissions réglementaires, ainsi que pendant la durée des missions dont les conseillers sont chargés par délibération de l'assemblée. Les indemnités de déplacement sont maintenues ; en outre, les frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux seront remboursés.

Les taux des indemnités journalières de session, de commissions ou de missions spéciales, seront déterminés par délibération du conseil général.

Le principe de la gratuité des fonctions de conseiller général paraît abandonné par prétérition. En effet, en autorisant le cumul de l'indemnité de session ou de jour de mission avec l'indemnité de déplacement et le remboursement des frais supplémentaires, la loi du 4 avril admet implicitement que l'indemnité de session doit être considérée comme une rémunération destinée, soit à compenser une perte de revenus, soit à rémunérer l'activité publique du conseiller général (3).

(1) Conseil République, J. O. débats séance du 27-2-1947, p. 108.

(2) J. O. du 5 avril. Instructions d'application du ministre de l'intérieur du 19 avril 1947 et du 15 déc. 1949. Un décret du 4-8-1949 (J.O. 6-8, p. 7726) annule la délibération d'un conseil général allouant à son président une indemnité annuelle pour la mission consistant à se tenir en permanence à la préfecture pour l'exercice de son mandat.

(3) A la suite du vote de la loi du 4 avril 1947, « l'association des présidents des conseils généraux de France » a demandé à tous les conseils généraux d'adopter une position commune concernant la détermination des indemnités laissée à leurs

SECTION III

L'étatisation de cadres jusqu'alors locaux.

§ I. — Le cadre national des fonctionnaires de préfecture.

LE REGIME DU PERSONNEL DÉPARTEMENTAL JUSQU'EN 1940 :

De la réforme de l'An VIII à 1940, le personnel des préfectures ne connut qu'un statut départemental précaire et variable.

L'arrêté du 26 Ventôse. an VIII, pour l'application de la loi du 28 pluviôse instituant les préfectures, invitait les préfets à organiser leurs bureaux en proposant chaque année à la décision des Consuls les dépenses qu'ils jugeaient indispensables ; mais un décret du 16 juin 1806 leur alloue un fonds d'abonnement forfaitaire dont ils useront librement pour l'organisation de leurs services avec la dispense de toute règle et de toute reddition de comptes.

Ce régime durera paradoxalement plus d'un siècle sans que rien vienne mettre une limite à la liberté des préfets, ou tende à assurer une uniformisation quelconque dans l'organisation des différentes préfectures. L'inscription au budget général d'une participation aux traitements du personnel des préfectures était la seule intervention de l'Etat dans le domaine de l'organisation des services départementaux.

La loi des finances du 18 avril 1908 soumet enfin le recrutement du personnel à la règle du concours. Après une enquête approfondie de l'inspection générale des services administratifs, la loi du 1er avril 1920 et le décret du 17 juillet définissent les grades et les emplois réglementaires entre lesquels doit être réparti le personnel départemental et déterminent le nombre minimum de divisions, de bureaux dans chaque division et d'agents par bureau ; une loi du 20 avril 1920 établit un barème de participation de l'Etat dans ces dépenses et charge le préfet de fixer les tableaux d'effectifs, en application d'une délibération conforme du conseil général et sous réserve de l'approbation ministérielle.

Jusqu'à la guerre de 1939, aucune disposition nouvelle importante ne fut prise par l'Etat concernant la situation des agents départementaux qui, fonctionnaires du département, voyaient leur sort à peu près librement déterminé par les conseils généraux en accord avec les Préfets.

Cette situation n'allait pas sans inconvénient surtout dans les départements pauvres et peu peuplés où les assemblées locales hésitaient à engager les dépenses nécessitées par des traitements convenables de leurs agents ; pendant l'entre-deux guerres les organisations syndicales des personnels départementaux s'efforçaient d'obtenir, pour leurs collègues des départements défavorisés, une situation de traitements basée sur « l'échelle nationale » qui n'était que suggérée par le ministère aux conseils généraux mais ne pouvait leur être imposée et que plusieurs d'entre eux refusaient d'appliquer.

Dans d'autres départements, au contraire, importants et riches (Nord-

---

soins : elle a suggéré les taux suivants : 1.000 francs par jour de session du conseil général et 500 francs par séance de commission réglementaire. Concernant les frais de déplacement, elle conseille d'adopter le remboursement des frais de déplacement, en chemin de fer, 1re classe, et pour ceux des conseillers généraux qui utilisent une voiture personnelle, sur la base des taux de remboursement prévus pour les fonctionnaires de l'Etat par le décret du 20 mars 1947 (aujourd'hui décret n° 49-440 du 30 mars 1949). De cette manière, estime judicieusement l'association des présidents, la loi du 9 avril 1947 fera l'objet d'une application uniforme, conforme au vœu implicite du législateur.

Bouches-du-Rhône), les conseils généraux faisaient preuve pour leurs agents, notamment pour les cadres supérieurs, d'une grande générosité en leur allouant de très importantes indemnités.

L'absence de toute règle d'uniformité avait aussi abouti à l'organisation de chacune des préfectures sur un modèle propre.

Telle était la situation d'ensemble au moment de la guerre.

Des projets de réforme avaient vraisemblablement été soigneusement élaborés depuis déjà longtemps par les services du ministère de l'intérieur, puisque dès l'installation du gouvernement de Vichy, un texte intéressant l'organisation des préfectures fut mis immédiatement en vigueur : la loi du 2 novembre 1940 qui, abrogeant la loi du 1er avril 1920, étatise le personnel des préfectures.

L'ETATISATION DU REGIME DES PERSONNELS DE PREFECTURE :

I. La création du cadre national.

Aux termes de la loi du 2 novembre 1940 les fonctionnaires et agents de préfecture prennent la qualité de fonctionnaires et agents de l'Etat administrés par le ministre de l'intérieur.

Les chefs de divisions, chefs de bureaux, rédacteurs et commis sont nommés par le ministre de l'intérieur ; ils peuvent être mutés de département à département dans l'intérêt du service (alors qu'auparavant, les fonctionnaires de préfectures faisaient toute leur carrière dans le même département, sauf exceptions).

Les commis-adjoints, sténo-dactylographes, huissiers, gardiens de bureaux et concierges sont nommés par le préfet, et rétribués sur le budget de l'Etat ; ils entrent dans la catégorie dite des « auxiliaires d'Etat », terminologie impropre car l'emploi qu'ils occupent correspond à des besoins permanents.

Au point de vue des retraites, les agents titulaires seront assujettis au régime des pensions civiles des fonctionnaires de l'Etat, la caisse départementale des retraites n'assurant désormais que les retraites des agents admis ayant cessé leur activité avant le 31 juillet 1941.

L'Etat prenait ainsi en charge l'administration directe d'un personnel qui, à cette époque, comprend déjà approximativement 7.200 fonctionnaires et auxiliaires d'Etat, renforcés d'ailleurs en raison des circonstances de guerre par plus de 10.000 auxiliaires qui demeureront rémunérés tant sur les budgets départementaux que sur des crédits spéciaux des ministères techniques (réfugiés — allocations militaires — services de répartition — affaires d'occupation, etc...)

Un décret du 27 février 1941 fixe les détails du nouveau statut :

a) **au point de vue recrutement** : un concours national de rédacteurs est institué auquel sont admis des candidats pourvus d'un diplôme équivalent au moins au baccalauréat. Un concours national est également prévu pour les commis.

b) **l'avancement** : de classe à classe, à condition de deux ans d'ancienneté dans la classe inférieure et d'inscription sur un tableau d'avancement. — Au grade supérieur : pour le grade de chef de division, les chefs de bureau comptant au moins quatre années de services ; au grade de

chefs de bureau, les rédacteurs pourvus d'un diplôme de licence ou en fonctions au 1er janvier 1938 (sauf pour 1/10 des emplois) et comptant au moins six années de services, avec inscription sur une liste d'aptitude. Les décisions sont prises par arrêtés ministériels sur la proposition des préfets et de commissions d'avancement nationale et départementale.

c) **Discipline** : les articles 16 et 17 du décret du 27 février modifié par le décret du 4 décembre 1941 déterminent deux hiérarchies de peines dont les plus importantes, de la radiation du tableau d'avancement à la révocation, sont infligées par le ministre et les peines mineures, réprimande et blâme avec inscription au dossier, sont prononcées par le préfet.

Les peines à partir de la rétrogadation et celles d'un degré supérieur sont prononcées par le ministre après consultation du conseil de discipline local réuni à la préfecture sous la présidence d'un inspecteur général des services administratifs, et comprenant notamment un représentant de la catégorie de l'agent incriminé.

L'UTILISATION OCCASIONNELLE DU STATUT DANS UN BUT POLITIQUE (1940-1941)

L'établissement d'un statut national des fonctionnaires de préfecture était certainement conforme aux intérêts permanents de l'administration; mais le gouvernement de Vichy pensait aussi à l'utiliser comme instrument de répression et de contrôle politiques du personnel départemental jugé très attaché aux traditions républicaines ; les instructions du ministre de l'intérieur sont révélatrices à cet égard notamment celles du 6 juin 1941 : « la mutation dans l'intérêt du service prévue par la loi du 2 novembre 1940 permettra le cas échéant, de dégager le fonctionnaire de ses attaches et de lui rendre la liberté d'esprit nécessaire à l'accomplissement de sa tâche », et les préfets sont invités à établir en ce sens des propositions. Le personnel des préfectures devait payer à la loi du 17 juillet 1940 sur le relèvement discrétionnaire de fonctions, comme aux mesures de mutation d'office de la loi du 2 novembre 1940, un tribut significatif (1).

2. La validation et la transformation du statut national.

LES AMENAGEMENTS AU STATUT : Le gouvernemnt de la libération jugea que l'étatisation des fonctionnaires de préfecture était une mesure technique judicieuse puisque une ordonnance du 14 août 1944, complétée par celle du 2 décembre 1944 valide purement et simplement l'acte-dit-loi du 2 novembre 1940 ainsi que les actes-dits-décrets pris pour son application (2).

Ce statut reçut jusqu'en 1949 quelques modifications partielles dont nous rappelerons les principales, opérées par un décret du 1er avril 1946 : ce texte modifie les conditions d'avancement et de discipline ainsi que la

---

(1) Le bulletin des informations du ministère de l'intérieur de juillet 1941 publiait le tableau suivant des sanctions exercées : 94 fonctionnaires ont été relevés de leurs fonctions ; 15 chefs de division, 37 chefs de bureau, 20 rédacteurs, 22 commis. 102 agents ont été mis d'office à la retraite ; 23 chefs de division, 44 chefs de bureau, 16 rédacteurs, 19 commis. 79 mutations ont été prononcées ; 8 chefs de division, 20 chefs de bureau, 45 rédacteurs, 6 commis.

(2) Décrets des : 27-2-1941 — 4-12-1941 — 26 juin 1942 — 6 novembre 1942 — 28 juin 1943 — 28 mai 1944.

composition et le fonctionnement des commissions consultatives. Les peines disciplinaires sont diversifiées et le préfet reçoit le droit en cas de faute grave de suspendre provisoirement l'agent incriminé. Une commission centrale de discipline unique assiste le ministre pour les sanctions majeures et un arrêté du 1er avril détermine les conditions d'élection des représentants du personnel au sein de cette commission.

Le ministre de l'intérieur administrant la totalité du cadre national, soit plusieurs milliers de fonctionnaires, des modes de notation uniforme des intéressés par les préfets sont indispenables pour l'établissement judicieux des tableaux d'avancement ; aussi une instruction du 3 avril 1946 s'efforce-t-elle de préciser les conditions d'établissement de bulletins d'appréciation susceptibles d'exploitation équitable par la commission nationale d'avancement.

Des commissions paritaires départementales et nationales (application de l'article 20 de la loi sur le statut des fonctionnaires) sont créées pour délibérer tant sur les notations annuelles que sur les propositions d'avancement (arrêté du 14 janvier 1948).

Une transformation originale du statut des agents des préfectures respectant d'ailleurs le principe définitif de l'étatisation est intervenue avec un premier décret n° 49-870 du 4 juillet 1949 concernant le statut particulier des attachés de préfecture et un second décret n° 49-871 du même jour relatif au statut des secrétaires administratifs de préfecture.

Le cadre supérieur d'attachés de préfecture (4 classes), prévu par le premier décret correspondra aux grades anciens de chefs de bureau et de rédacteurs et ces fonctionnaires seront sous l'autorité des chefs de division chargés des fonctions de conception et d'encadrement (art. 2 du décret).

Le recrutement se fera par concours annuel national ou au choix dans la limite du neuvième des nominations résultant des concours. L'accession dans les postes du corps préfectoral ou à l'administration centrale du ministère de l'intérieur est prévue dans certaines conditions (art. 3).

La composition initiale du corps des attachés de préfecture prévoit l'intégration directe au choix de 80 % des rédacteurs et chefs de bureau, sans que le nombre des postes à pourvoir soit supérieur à 2.592. Ces intégrations sont prononcées au choix par arrêté du ministre après avis de commissions paritaires spéciales instituées tant auprès du ministre que des préfets.

Le second décret du 4 juillet organise le cadre principal des secrétaires administratifs de préfecture qui seront chargés des fonctions d'application. Ces postes qui seront normalement pourvus par concours, le seront à l'origine par intégration des plus méritants parmi les commis titulaires dans la limite de 1.035 postes. Ces intégrations se feront après consultation de commissions paritaires départementales et ministérielle (arrêté du 22 août 1949).

Cette réforme, qui s'inspire de celle réalisée dans les administrations centrales par le statut des administrateurs civils et des secrétaires d'administration (ordonnance du 9-10-1945), annonce ainsi, après les intégrations d'origine qui sont en cours de réalisation (fin 1949), la reprise du recrutement par concours nationaux suspendu depuis plusieurs années.

3. La détermination des effectifs :

Après la libération, l'inspection générale a poursuivi son étude entreprise en 1942 (1) sur les effectifs du personnel des préfectures. Elle s'est attachée d'abord à la détermination des effectifs nécessaires. « En 1940, la direction du personnel du ministère de l'intérieur manquait de base solide, pour apprécier les effectifs nécessaires au fonctionnement des services ; elle ne disposait d'aucun autre élément d'appréciation que les effectifs alors en service et qui laissés à l'initiative des conseils généraux étaient influencés par des considérations politiques et les tendances dispendieuses ou parcimonieuses de chacune de ces assemblées départementales. »

C'est donc empiriquement que furent établis les premiers chiffres d'effectifs. En vérité, ils furent inférieurs aux besoins réels et l'adaptation à ces besoins fut une œuvre de longue haleine poursuivie de 1942 à 1949. En fait, les effectifs titulaires qui avaient été provisoirement fixés à 6.060 en 1940, (non compris les départements d'Alsace-Lorraine) atteignaient fin 1947 le chiffre de 7.701 agents (2).

La création du cadre des attachés de préfecture et des secrétaires administratifs en juillet 1949 entraîne un remaniement des effectifs : le décret du 4 juillet 1949 crée 2.700 emplois de la première catégorie et 2.200 de la seconde (dont 2.592 et 1.035 respectivement seront pourvus par intégrations). Sont corrélativement supprimés 4.004 emplois de chefs de bureau et rédacteurs, 1.238 emplois de commis. Les emplois de chefs de bureau et de rédacteurs occupés par les agents non intégrés sont provisoirement maintenus en un cadre latéral jusqu'à extinction. Le cadre des commis et commis-adjoints est maintenu.

Quant aux traitements des fonctionnaires titulaires de préfecture, ils sont fixés selon la méthode indiciaire par un arrêté du 30 septembre 1948. Des indemnités pour travaux supplémentaires (forfaitaires pour les chefs de division et de bureau ; en fonction des heures effectivement accomplies, pour les rédacteurs et les commis) sont déterminées par un certain nombre de décisions ministérielles de 1948 et 1949.

---

(1) L'inspection générale des services administratifs a étudié d'une manière très approfondie le problème des personnels de préfecture au cours de deux enquêtes dont les résultats sont consignés dans ses rapports de 1942 (Melun imprimerie administrative) et 1946 (J.O. du 25 avril 1947 annexe, p. 267).

(2) Voici le tableau des effectifs titulaires de préfecture tel qu'il résulte de l'application de la loi des finances du 13 août 1947 :

	Départements	Administration centrale	Total
Chefs de division	341	1	342
Chefs de bureau	1.356	6	1.362
Rédacteurs et rédacteurs principaux	2.769	69	2.838
Commis et commis principaux	2.507	50	2.557
Commis-adjoints et sténo-dactylographes	332	—	332
Personnels de service	270	—	270
			7.701

LE PROBLEME DES AUXILIAIRES

Leur nombre très important se décomposait, en 1947 ainsi qu'il suit : affectés à des services permanents : 8.967 ; affectés à des services temporaires : 2.738.

L'inspection générale a proposé de grouper, dans un cadre élargi d'auxiliaires d'Etat, tous les agents qui concourent à la marche des services permanents d'une préfecture. Ceux qui ne pourraient pas être intégrés et notamment ceux employés dans les services temporaires seront à éliminer au fur et à mesure de la suppression de ces services.

Le cadre des auxiliaires d'Etat (commis-adjoints et sténo-dactylos) est prévu par la loi du 2 novembre 1940 (article 9). Les agents de ce cadre, comme tous les auxiliaires des administrations de l'Etat, sont soumis à un régime de rémunération uniforme fixé par le décret du 22 mai 1945 ainsi qu'aux dispositions générales du décret du 19 avril 1946 organisant leur carrière (un arrêté du 7 novembre 1946 fixe le régime disciplinaire des auxiliaires du cadre d'Etat des préfectures).

Une partie des suggestions de l'inspection générale a été traduite dans les faits : la loi du 30 mars 1947 a décidé la prise en charge par l'Etat de 3.149 auxiliaires affectés dans les services des préfectures et rémunérés sur les budgets départementaux.

Leur intégration s'est effectuée suivant des modalités définies par une circulaire du 24 juin 1947. La prise en charge par l'Etat de ces agents s'est traduite par un allègement immédiat des budgets départementaux qui ont pu ainsi conserver provisoirement à leur charge les auxiliaires encore nécessaires aux services temporaires et d'une façon générale les agents non intégrés dont le licenciement doit faire l'objet d'un échelonnement dans le cadre des mesures de compression.

§ II. — L'étatisation dans les autres services départementaux.

1. La suppression du service vicinal.

La charge d'entretenir la voirie départementale et vicinale incombait jusqu'à la guerre à un service purement départemental, le service vicinal constitué sur le modèle du service d'Etat des ponts et chaussées, chargé, lui, du réseau national. La coexistence de deux services entièrement séparés pour l'exécution de missions le plus souvent complémentaires entraînait évidemment des complications et surtout des dépenses départementales que certains conseils généraux avaient pris l'initiative de supprimer en demandant la fusion du service vicinal et du service des ponts et chaussées acceptée et le plus souvent aussi recommandée par l'Etat. Mais usant de la liberté qu'ils en gardaient, 35 départements, au moment de la guerre, avaient encore conservé l'autonomie de leurs services de voirie.

Une loi du 15 octobre 1940 prescrit, à compter du 1er janvier 1941, le rattachement obligatoire des services de la voirie départementale et vicinale à l'administration des ponts et chaussées dans tous les départements et un décret du 26 décembre 1940 organise les modalités de ce rattachement. Désormais, le service ordinaire des ponts et chaussées assurera aux lieu et place du service vicinal dans chaque département la gestion des chemins départementaux sous l'autorité du préfet et celle des che-

mins vicinaux sous l'autorité du maire. Le décret du 26 décembre 1940 précise les modalités d'intégration des fonctionnaires départementaux du service vicinal dans le cadre national des ponts et chaussées. Les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs et ingénieurs-adjoints du service vicinal prennent respectivement place, avec des grades équivalents, dans l'administration des ponts et chaussées où ils constituent un cadre latéral qui disparaîtra par voie d'extinction.

Le ministre des communications et des transports assurera la direction du personnel au point de vue statut et discipline, mais le service vicinal demeure placé sous le contrôle administratif et financier du ministre de l'intérieur qui continue par conséquent, d'accorder les subventions prévues par la loi du 12 mars 1880 et d'assurer le contrôle technique des projets subventionnés. Les dépenses de travaux vicinaux et celles afférentes au matériel demeurent imputées au budget des communes ou au budget départemental selon qu'il s'agit de chemins vicinaux ou de chemins départementaux (avec participation de l'Etat).

Après la libération, une ordonnance spéciale du 10 mars 1945 a validé l'acte-dit-loi du 15 octobre 1940 ainsi que les décrets d'application des 26 décembre 1940, 12 mai 1941 et 22 septembre 1942, enregistrant ainsi le caractère technique et judicieux de la fusion généralisée du service vicinal et des ponts et chaussées, « qui a permis, dit l'exposé des motifs de l'ordonnance, d'effectuer des travaux d'une qualité et d'une rapidité très améliorées ».

Complétant cette réforme, la loi des finances du 8 août 1947 (art. 2) impute la charge du paiement des cantonniers-chefs et cantonniers départementaux au budget de l'Etat à dater du 1er juillet 1947.

Ainsi le service de la voirie départementale et vicinale perd de plus en plus le caractère proprement départemental qu'il avait à l'origine ; désormais le département n'est plus maître que du montant et de l'ordre des travaux, leur exécution incombant à un service totalement étatisé.

2. L'étatisation des services de la santé publique.

La loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique avait posé le principe de la création dans chaque département d'une inspection départementale d'hygiène ; et des textes successifs (lois des 20 janvier 1906 et 25 novembre 1908) avaient organisé, par contribution de l'Etat, des départements et des communes, le mode de répartition des dépenses occasionnées par son fonctionnement. Un décret du 30 octobre 1935 rend le service d'inspection et de contrôle de la santé publique obligatoire dans chaque département sous la direction d'un médecin-inspecteur nommé par le ministre de la santé publique alors que jusqu'à cette date les conseils généraux, chargés de l'organiser et de le financer, avaient la faculté de ne pas y pourvoir.

Le caractère départemental du service d'hygiène est supprimé par une loi du 18 septembre 1940.

Dans chaque département, un médecin-inspecteur de la santé, assisté le cas échéant de médecins-inspecteurs-adjoints, assurera désormais la direction de la santé à titre de service général, sous l'autorité du préfet et le contrôle hiérarchique du directeur régional de la santé. Ainsi, le service technique de la santé publique perd toute attache, tant au point de vue du personnel que des crédits avec le département, sauf en ce qui concerne le personnel d'exécution qui devra être mis, aux termes de l'article

4 de la loi du 18 septembre 1940, à la disposition des médecins-inspecteurs de la santé par les préfets par prélèvement sur le cadre des agents de préfectures ou sur les auxiliaires départementaux.

Cette législation est demeurée provisoirement applicable après la libération, quoique non expressément validée. Le ministre de la santé publique a voulu la renforcer en donnant à la direction départementale de la santé le caractère exclusif d'un service extérieur de son ministère ; pour cela le personnel administratif des directions départementales dont un arrêté du 10 juin 1946 définit les attributions accrues cessera d'appartenir au cadre des préfectures (chefs de bureau — rédacteurs — commis) pour être rattaché aux personnels extérieurs du ministère après une procédure d'intégration ; cette transformation constitue d'ailleurs un des épisodes marquants du retranchement des services extérieurs des ministères en marge de l'autorité préfectorale (Cf. infra titre II, sect. I, § I).

Le service d'hygiène, traditionnellement départemental dans son personnel comme dans ses moyens, est donc aujourd'hui intégralement étatisé (1).

Nous préciserons plus loin (infra section V, par. II) dans quelles conditions l'inspection médicale scolaire, service traditionnellement départemental aussi, a été réorganisée en service d'Etat par une ordonnance du 18 octobre 1945.

3. Conclusion :

Le procédé d'étatisation de personnels jusque là locaux a très fortement affecté l'organisation des services départementaux ; depuis la guerre, le département a perdu la maîtrise de deux catégories essentielles de ses personnels traditionnels : les fonctionnaires de préfecture et en dernier lieu, (loi du 8 août 1947) la totalité des agents du service vicinal. La structure départementale s'est ainsi vidée d'une part notable de sa substance ; que reste-t-il principalement comme personnels proprement départementaux : l'architecte départemental ; le personnel du service de désinfection ; le personnel des dispensaires d'hygiène sociale et les assistantes médico-sociales ; le personnel des laboratoires départementaux et d'analyses médicales ; le personnel d'exécution des hôpitaux psychiatriques, préventoria ou sanatoria : celui des régies départementales là où il en existe ; enfin quelques auxiliaires départementaux des services temporaires des préfectures (2).

Le nombre et la nature de ces emplois permanents nécessaires au fonctionnement des services départementaux ont d'ailleurs dû être fixés par délibérations des conseils généraux après avis de la commission de révision des effectifs prévue par la loi du 15 février 1946 et, comme pour le personnel communal, des modifications n'ont pu être apportées que suivant les conditions de l'art. 6 de l'ordonnance du 17 mai 1945.

La situation actuelle manque évidemment d'harmonie ; le département ne dispose que d'un petit nombre d'agents propres, des tâches fonctionnelles (la gestion de la voirie notamment) étant assurées par des fonctionnaires de l'Etat sur la situation desquels les organes délibérant et

(1) Le décret n° 49-962 du 16 juillet 1949 porte R.A.P. pour l'organisation et le statut du corps de l'inspection de la santé.

(2) S'agissant des personnels départementaux titulaires, un arrêté du 16 mars 1949 établit, comme le fait l'arrêté du 18 novembre 1948 pour les agents communaux, un classement indiciaire de traitements. (Cf. circulaire intérieur, 16 novembre 1949).

exécutif du département ont peu de prise. Les principes d'auto-administration départementale posés par le titre X de la Constitution de 1946 n'ont même pas arrêté cette tendance puisque la prise en charge par l'Etat du personnel des cantonniers départementaux date d'août 1947. Examinant la portée du titre X de la Constitution, nous aurons l'occasion de souligner la contradiction entre ses principes et une évolution légale constante. (Infra, titre III).

§ III. — L'étatisation dans les services municipaux.

I. — Le personnel de la police municipale :

Nous avons vu que la loi du 23 avril 1941 avait décidé l'étatisation de la police municipale dans les communes de plus de 10.000 habitants et dans celles de moins de 10.000 habitants qui seraient désignées par arrêté ministériel.

Jusque-là, en dehors des commissaires de police et des inspecteurs titulaires des cadres de la sûreté nationale dont le traitement était à la charge de l'Etat en totalité depuis 1936, le personnel d'exécution de la police municipale faisait partie des cadres communaux et les dépenses en résultant étaient à la charge du budget communal.

L'étatisation transfère à l'Etat la charge entière des dépenses de la police municipale. L'article 10 de la loi du 14 septembre 1941 cependant impose aux communes une participation obligatoire à cette dépense qui est fixée à 1/4 du montant des sommes engagées ; mais afin de diminuer encore cette contribution, un arrêté du 27 août 1943 fixe, par rapport à la population totale de chaque commune, la somme forfaitaire par habitant qui doit servir de base à la détermination de la contribution réclamée par l'Etat.

Après avoir validé dans sa totalité l'acte-dit-loi du 14 septembre 1941 (ordonnance du 6 janvier 1945) le gouvernement de la Libération, par un arrêté du 29 septembre 1945, a modifié les taux suivants lesquels seront établies les participations aux dépenses de police des communes dans lesquelles ce service a été étatisé. Les dépenses ainsi déterminées, qui ne représentent qu'une part infime de la dépense totale qu'assume l'Etat en se chargeant des services de police, constituent pour les communes intéressées, une dépense obligatoire qui, ainsi que le rappelle une circulaire ministérielle du 2 octobre 1945, peut être mise en recouvrement par la voie de la procédure d'inscription d'office en cas de refus du conseil municipal de s'acquitter de cette contribution.

Mais à l'heure actuelle, la « désétatisation » de la police décidée en principe pour les petites villes, restituera au personnel ainsi visé son caractère proprement communal.

2. Les receveurs municipaux

Avant la guerre, les communes possédant des revenus supérieurs à une certaine somme disposaient d'un receveur municipal spécial, fonctionnaire communal doté d'un statut particulier et nommé suivant l'importance des revenus, soit par décret du président de la République, soit par arrêté préfectoral.

Dans le but d'assurer en toute circonstance aux comptables des com

munes, une indépendance plus grande vis-à-vis de l'autorité municipale, la loi du 14 septembre 1941, en son article 8, a supprimé les recettes spéciales des communes en même temps que celles des établissements publics communaux (hospices, bureaux de bienfaisance) ou départementaux (hôpitaux psychiatriques et sanatoria publics). Les fonctions de receveurs de ces collectivités et établissements seront désormais exercées par des receveurs-percepteurs ou par des percepteurs, le personnel des bureaux de ces comptables étant prélevé parmi les agents du trésor.

Ainsi les receveurs des communes et des établissements publics locaux sont-ils tous des agents de l'Etat dépendant du ministre des finances et placés sous le contrôle hiérarchique du trésorier-payeur général. Cependant, étant donné la nécessité pour les collectivités les plus importantes d'une recette spéciale distincte des services locaux du trésor, des dérogations ont été introduites à la rigueur de l'article 8 de la loi du 14 septembre 1941 et un décret du 31 décembre 1942 a fixé le statut du cadre spécial des receveurs des communes et établissements publics qui demeurent cependant fonctionnaires de l'Etat.

Cette réforme, inspirée du souci d'un meilleur contrôle de la gestion des deniers locaux par une indépendance absolue des comptables, a été maintenue en vigueur par la validation de l'ensemble de la loi du 14 septembre 1941. Un décret n° 47-34 du 8 janvier 1947 s'est seulement substitué au décret du 31 décembre 1942 pour déterminer provisoirement le statut du cadre spécial des receveurs des communes et établissements publics qui bénéficient d'un comptable spécial.

§ IV. — Etatisation des bureaux départementaux et municipaux de placement.

Le placement des travailleurs, activité purement privée aux débuts du régime économique libéral, connut l'intervention publique sous forme de bureaux municipaux ou départementaux facultatifs. Comme l'assistance, le placement sera considéré comme un problème des relations de voisinage et confié à l'initiative et à la charge des collectivités locales. La loi du 2 février 1925 coordonne en dernier lieu la réglementation : bureaux municipaux de placement obligatoires dans les villes de plus de 10.000 habitants, office départemental de placement obligatoire ; toutes dépenses de ces organismes sont à la charge des budgets locaux.

La mobilisation économique a soumis le placement de la main-d'œuvre à une organisation uniforme sur tout le territoire : l'acte-dit-loi du 11 octobre 1941 confie le placement public des travailleurs à des offices régionaux et départementaux du travail subdivisés en sections locales, organes d'Etat dirigés sous l'autorité des directeurs régionaux et départementaux du travail et de la main-d'œuvre, par des fonctionnaires du ministère du travail.

Les départements et les communes perdent la responsabilité de ce service et ne sont plus astreints, à titre de dépenses obligatoires, qu'aux frais d'organisation, d'installation et de matériel des offices et de leurs sections locales.

L'ordonnance du 3 juillet 1944 (J.O. du 30 août, p. 775) en validant la loi du 11 octobre 1941, confirme l'étatisation totale du placement que l'art. 28 de la loi du 31 décembre 1948 parachève, en supprimant la contribution des départements et des communes aux frais de fonctionnement des offices départementaux et des sections locales du travail.

SECTION IV

L'uniformisation des conditions de concours des agents de l'Etat aux affaires locales.

Certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat prêtent leur concours aux collectivités locales, le plus souvent en supplément de leur activité principale ; il est juste qu'ils en reçoivent une rémunération spéciale. Avant la guerre, la pratique administrative ou les accords particuliers présidaient sur un plan personnel à la détermination des conditions de ce concours, entraînant des différences de rémunération parfois importantes, selon les personnes et selon les endroits.

Un effort de réglementation légale était indispensable afin de rétablir les correspondances nécessaires dans la situation des diverses catégories de fonctionnaires. Depuis la guerre, le législateur ou le gouvernement ont donc peu à peu écarté du régime des conventions particulières les conditions de participation des fonctionnaires de l'Etat aux affaires locales.

§ I. — La réglementation spéciale du concours des ponts et chaussées et du génie rural.

Le rattachement obligatoire du service vicinal aux ponts et chaussées ne pouvait dispenser les collectivités locales de rémunérer le concours que les services de l'Etat leur apportaient désormais pour l'entretien de leur réseau routier ou l'exécution de leurs travaux. Une loi du 5 octobre 1941 modifiée par les lois des 31 mai 1942 et 10 novembre 1943 a pourvu à cette réglementation.

Le concours des ponts et chaussées est d'abord permanent et obligatoire pour la gestion des chemins départementaux et vicinaux : les départements et communes doivent verser, à titre de rémunération forfaitaire, une somme calculée suivant un pourcentage qui ne doit pas dépasser 3 % de l'ensemble des dépenses afférentes au service géré.

Le concours est ensuite occasionnel principalement pour l'étude de projets ou l'exécution de travaux ; les collectivités et établissements publics bénéficiaires doivent verser une rémunération forfaitaire calculée en pourcentage sur le montant des dépenses effectuées ou de l'évaluation des projets.

La gestion de la voirie rurale et de la voirie urbaine n'est pas obligatoirement à la charge du service des ponts et chaussées qui peut être seulement amené à l'assumer sur la demande expresse des communes. La loi du 10 octobre réglemente selon un mode collectif et uniforme de rémunération, une matière qui jusque-là était laissée à peu près totalement à la liberté des collectivités locales et de leurs collaborateurs ; les ingénieurs recevront des indemnités spéciales imputées sur les ressources d'un fonds commun alimenté par les versements effectués, à titre de frais de gestion ou d'exécution de travaux, par les collectivités locales dans les conditions des articles 2, 3 et 5 de la loi du 5 octobre 1941.

La rémunération des services rendus aux collectivités locales par les

fonctionnaires du génie rural est organisée selon les mêmes principes que pour ceux des ponts et chaussées par une loi du 15 décembre 1941.

Le génie rural, constitué par un corps d'ingénieurs dépendant du ministre de l'agriculture, prête son concours occasionnel ou permanent aux personnes administratives locales, soit pour l'étude de projets de travaux ou leur exécution (adductions d'eau, électricité, améliorations agricoles, etc...) soit pour la gestion ou le contrôle d'entreprises (concessions, régies, affermages) relevant de leur compétence technique. Les collectivités bénéficiaires devront s'acquitter pour frais d'études, de contrôle de travaux ou de gestion de services, d'une redevance calculée en pourcentage sur l'ensemble des dépenses ou sur les frais de contrôle. Les sommes ainsi produites sont versées à un fonds commun sur lequel sont imputées des indemnités que reçoivent les fonctionnaires du génie rural.

La réglementation de 1941 concernant les ponts et chaussées comme le génie rural n'a pas fait l'objet d'une validation expresse ; mais elle est demeurée provisoirement en vigueur en vertu du principe de l'article 7, paragraphe Ier de l'ordonnance du 9 août 1944.

Mais une loi du 29 septembre 1948, en constatant la nullité non-rétroactive de l'acte-dit-loi du 5 octobre 1940 a réorganisé la matière selon le même principe d'uniformisation (arrêtés d'application des 7 mars et 28 avril 1949). Le concours du service des ponts et chaussées (qui ne devra jamais être celui des ingénieurs à titre personnel) sera susceptible d'une rémunération de la part des collectivités locales, lorsqu'il n'est pas obligatoire. Les honoraires des ingénieurs, déterminés en pourcentage ou forfaitairement par barèmes de l'arrêté du 28 avril ou décision ministérielle spéciale, sont versés sans exception à un compte spécial à la trésorerie générale et partagés entre les ingénieurs et les agents dans une proportion fixée par arrêté ministériel.

Le concours obligatoire (gestion pour le département du service vicinal) est désormais gratuit.

Enfin, le concours du service est en principe accordé par décision du ministre, ou du préfet pour certaines catégories de concours énumérés par l'arrêté du 28 avril (art. 2).

§ II. -- Les dérogations réglementées à une interdiction générale de rémunération.

Après la libération, le problème du concours aux affaires locales d'agents de l'Etat a fait l'objet d'une solution d'ensemble. L'ordonnance du 6 janvier 1945 sur la réforme des traitements des agents de l'Etat et l'ordonnance du 17 mai 1945 « relative aux services publics des départements, des communes et de leurs établissements publics » posent le principe de l'interdiction de l'octroi par les collectivités locales d'indemnités aux agents et fonctionnaires de l'Etat ; mais l'article 7 du second texte décide que des dérogations à cette règle pourront faire l'objet d'arrêtés interministériels.

Plusieurs arrêtés interministériels ont donc été publiés en 1946 et

1947 qui par application de l'article 7 établissent les conditions de rémunération de certains fonctionnaires collaborant aux services des départements, des communes ou de leurs établissements publics.

A) SUR LE PLAN DEPARTEMENTAL

Des fonctionnaires du cadre national des préfectures sont appelés à prêter leur concours à des tâches purement départementales ou communales :

a) le secrétariat du conseil général et celui de la commission départementale donneront droit à des indemnités forfaitaires différentes selon l'importance de la préfecture et fixées par un arrêté du 14 novembre 1946.

b) deux autres arrêtés du 14 novembre fixent aussi l'indemnité maximum qui pourra être allouée à un fonctionnaire de préfecture assurant le secrétariat des syndicats de communes, d'associations syndicales de propriétaires ou le contrôle des compagnies de chemins de fer d'intérêt local et de services de transports publics

c) pour l'inspection des établissements classés par des contrôleurs d'Etat, l'arrêté du 14 novembre 1946 n'impose pas une tarification ; mais la rémunération que voteront les conseils généraux en fonction d'éléments laissés à leur appréciation ne pourra pas dépasser le triple de la rémunération en vigueur en 1939.

d) Les archivistes départementaux peuvent, dans des conditions déterminées par un arrêté du 7 mai 1948, recevoir certaines indemnités ou remboursements des frais, des conseils généraux.

B) SUR LE PLAN COMMUNAL

a) Un grand nombre de communes font appel, pour l'établissement de leurs budgets, à des particuliers. Le ministre de l'intérieur estime que cette méthode est critiquable surtout dans les communes de plus de 2.000 habitants où les secrétaires de mairie doivent posséder la compétence nécessaire à l'exécution de pareils travaux. Cependant, un arrêté du 1er avril 1946, modifié par un arrêté du 31 décembre 1948, fixe selon trois catégories de communes le taux maximum des indemnités que les communes peuvent allouer aux personnes chargées de confectionner leurs documents financiers.

b) Les receveurs-percepteurs et percepteurs chargés des fonctions de receveurs des communes et des établissements publics locaux, voient aussi la rémunération du concours qu'ils prêtent à la comptabilité locale limitée par un arrêté du 6 décembre 1946. Les conseils municipaux détermineront les taux de ces indemnités dans les limites d'un maximum qui ne pourra excéder le triple du montant des « dixièmes personnels communaux » pratiqués en 1939.

c) Un arrêté du 23 juillet 1945 précise les conditions dans lesquelles

les instituteurs peuvent recevoir des indemnités en rémunération de services scolaires rendus par eux, sur la demande et pour le compte des collectivités locales. Le taux de rémunération des heures supplémentaires ainsi effectuées est assimilé à celui des rédacteurs de préfectures. Les mêmes avantages sont applicables (arrêté du 14 avril 1947) aux fonctionnaires de l'enseignement du second degré assurant un service spécial d'enseignement ou de surveillance ; un arrêté du 1er avril 1948 concerne le personnel de l'enseignement technique.

Les arrêtés interministériels de dérogation à l'article 7 de l'ordonnance du 17 mai 1945 ne créent pas une obligation légale de rémunération, pour les collectivités locales ; ils expriment simplement une faculté en employant l'expression « pourront être » ou « il pourra être ». Dans la pratique, les assemblées locales peuvent difficilement refuser à un fonctionnaire de l'Etat la rémunération déterminée par les arrêtés ministériels ; le principe de la liberté de la collectivité secondaire est cependant sauf, puisque l'Etat se borne à circonscrire les initiatives locales.

d) Les fonctionnaires des contributions directes peuvent effectuer pour les communes des travaux en dehors de leurs obligations professionnelles normales, tels que réception des contribuables à la mairie ou recensement à domicile des redevables ; un arrêté du 10 mai 1946 donne aux conseils municipaux la faculté de leur allouer une rémunération suivant des barèmes uniformes établis par le directeur départemental des contributions directes, sous le contrôle de l'autorité qui règle le budget.

Une procédure semblable est prévue pour les fonctionnaires des eaux et forêts prêtant leur concours aux collectivités locales, par un arrêté du 20 juin 1947 ; le taux de leur rétribution est fixé dans chaque cas sur proposition du conservateur des eaux et forêts par l'autorité qui règle le budget.

Le ministre de l'intérieur tient essentiellement à ce que ces indemnisations allouées aux fonctionnaires de l'Etat restent dans le cadre très strict des dispositions réglementaires qu'il prend par dérogation à l'article 7 : « J'insiste à nouveau, dit-il dans son instruction aux préfets du 26 décembre 1946, pour que seules soient mandatées les indemnités autorisées par un arrêté ministériel de dérogation ou figurant explicitement parmi les dépenses obligatoires... Cependant, la notion de services rendus par le fonctionnaire, en dehors de ses obligations professionnelles normales, doit toujours guider votre action et vous devrez, conformément aux instructions contenues dans ma circulaire du 1er août 1945, saisir les administrations dont relèvent les fonctionnaires intéressés des demandes qui vous paraîtraient justifiées. »

Le principe de la liberté de rémunération compte des exceptions s'agissant d'avantages et de prestations en nature dont les départements ont été rendus depuis la guerre débiteurs obligatoires vis-à-vis de certains fonctionnaires d'Etat.

Les lois des 2 novembre 1940 et 19 septembre 1941 déclarent obligatoires pour les départements au profit des membres du corps préfectoral (qui ne recevront désormais plus d'eux des indemnités en argent) les prestations suivantes : loyer — mobilier et entretien des hôtels de préfectures et

de sous-préfectures — transports par voiture automobile. Ces textes ont été validés expressément par l'ordonnance du 3 juin 1944 portant organisation des Commissariats de la République.

Les lois des 21 octobre 1940 et 31 décembre 1941 mettent à la charge obligatoire des départements les frais de logement et de bureaux : de l'inspecteur d'académie — de l'inspecteur de l'éducation générale et des sports, poste créé en fin 1940. Ces textes sont demeurés après la libération provisoirement applicables.

Ajoutons enfin qu'une réglementation récente fixe les conditions de la rémunération par les collectivités locales (départements et communes) des techniciens privés dont les honoraires avaient été jusque-là pratiquement laissés à la libre appréciation des parties contractantes sous le contrôle de l'autorité de tutelle. Un arrêté n° 49-165 du 7 février 1949 fixe, en effet, d'une manière uniforme les tarifs des honoraires des architectes, ingénieurs et autres techniciens prêtant leur concours aux travaux locaux.

SECTION V

L'imposition d'un agencement uniforme aux services locaux.

§ I. — Vers une organisation uniforme des services locaux économiques.

L'intervention des collectivités locales dans le domaine économique s'était développée dans les années qui ont précédé la guerre, le Conseil d'Etat ayant assoupli la jurisprudence très restrictive qu'il avait d'abord émise pour l'application des décrets-lois du 5 novembre 1926 (art. 14) et 28 décembre 1926 sur les entreprises économiques des communes. La période ouverte en 1939 est fertile en « circonstances exceptionnelles » justifiant l'action économique de l'administration et nombreux sont les nouveaux services locaux industriels et commerciaux (1).

A la veille de la guerre, le législateur avait senti la nécessité de contrôler et de normaliser l'activité des collectivités locales sur le plan économique ; un décret-loi du 24 mai 1938 avait organisé un « conseil supérieur des services industriels des communes » et divers textes prévu l'équilibre obligatoire des comptes des concessions ou des régies et l'exercice par les concédants d'un droit de révision des contrats de concession ou d'affermage. Le conseil supérieur n'eut que le temps d'établir un cahier des charges-type pour les services concédés municipaux de distribution de gaz et d'eau.

Après la Libération le ministre de l'intérieur, se préoccupant de faire reconnaître à nouveau son rôle traditionnel de tutelle générale des collectivités locales, a repris l'idée du législateur de 1938 sur l'imposition de conditions uniformes de fonctionnement ou d'exploitation aux services économiques locaux.

L'ordonnance du 18 février 1945 charge le ministre de l'intérieur d'éla-

(1) Cf. Marcel WALINE : *Manuel de Droit Adm.*, Ed. 1946, p. 186. — Ch. BLAVOET : *Les services ind. et com. des communes — La vie communale*, avril 1946.

borer par arrêtés en Conseil d'Etat des cahiers de charges-types pour les services économiques locaux exploités en concessions ou affermages et des règlements-types pour ceux qui sont exploités en régie. Dans le délai d'un an à compter de leur publication, les contrats de concessions et les règlements de régies en vigueur devront être révisés dans chaque cas où les conditions de l'exploitation en cours s'avèreront plus onéreuses ou plus désavantageuses pour les collectivités ou pour les usagers que celles résultant de l'application des dispositions prévues aux cahiers des charges-types et aux règlements-types. En cas de désaccord entre la collectivité et le concessionnaire sur la mise en harmonie de leurs conditions contractuelles avec la réglementation générale, un décret en conseil d'Etat statuera sur ce conflit.

LE CONSEIL NATIONAL DES SERVICES PUBLICS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

Afin d'éclairer le ministre de l'intérieur sur l'ensemble des problèmes soulevés par ce contrôle renouvelé de l'activité industrielle et commerciale des collectivités locales, l'ordonnance n° 45.290 du 24 février 1945 remplace l'organisme créé par le décret-loi du 24 mai 1938 par une institution plus large et mieux adaptée à sa tâche : « Le conseil national des services publics départementaux et communaux » ; composé de hauts fonctionnaires et de représentants élus des collectivités publiques locales, de représentants des régies et des concessionnaires et de délégués des personnels ; il est divisé en sections techniques et ses dépenses de fonctionnement sont mises pour partie à la charge des collectivités locales les plus importantes. Son rôle est d'examiner toutes les propositions de modifications à la législation locale en général et entre autres attributions de donner son avis sur les modèles des cahiers des charges-types applicables aux services concédés ou affermés et sur les règlements-types des services exploités en régie.

Depuis son institution, le conseil national a développé une activité importante (1). Il a collaboré à l'élaboration de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à la réglementation des marchés communaux, à la préparation de l'arrêté du 26 avril 1946 relatif à la rémunération maximum des fonctionnaires municipaux. En ce qui concerne les services économiques, le conseil a donné son avis sur la rédaction des trois cahiers de charges-types suivants : entreprise concédée d'enlèvement des ordures ménagères dans les villes de plus de 20.000 habitants (cahier des charges approuvé par décret du 9 mars 1946). Concession d'une distribution publique d'eau potable comportant création de service et exécution de travaux de premier établissement (cahier des charges approuvé par un décret du 13 août 1947). Concession du service extérieur des pompes funèbres dans une ville de plus de 20.000 habitants (décret du même jour) (2). Il a été consulté sur

(1) Sa composition a été réorganisée par un décret du 18 novembre 1947 (J. O. 22 novembre, p. 11.539).

(2) Les dispositions de l'O. du 24 février 1945 sur les cahiers de charges-types paraissent faire double-emploi avec la loi du 30 juillet 1947 qui a ouvert un droit de

la préparation des projets de loi de la réforme locale (notamment, réforme départementale, Cf. infra titre III — Avant-projet de loi d'organisation municipale).

§ II. — L'uniformisation de l'organisation sanitaire

1. La réforme de la législation hospitalière.

Avant la guerre, les conditions de fonctionnement des hôpitaux et hospices, établissements publics communaux ou départementaux, ne faisaient l'objet que d'une réglementation très générale n'entravant pas la liberté d'organisation des collectivités locales en matière d'agencement des services, de personnels, etc... ; seuls les modes de composition des commissions administratives chargées de les gérer, les conditions de validité et d'exécution de leurs délibérations, étaient légalement déterminées Les créations, transformations, agrandissements ou suppressions des établissements hospitaliers étaient subordonnés à un décret en Conseil d'Etat ; mais l'opportunité des créations n'était pas examinée dans le cadre d'un plan général d'équipement hospitalier, qui n'existait pas.

A. — LA LÉGISLATION DE 1941

A la faveur des circonstances de guerre, une législation soutenue s'efforcera d'enserrer dans des cadres uniformes, le fonctionnement de ces établissements afin de promouvoir une organisation hospitalière rationnelle sur tout le territoire.

Une loi fondamentale du 21 décembre 1941, relative aux hôpitaux et hospices publics, complétée par un décret du 17 avril 1943 portant règlement d'administration publique, introduit une réforme capitale dans l'organisation des hôpitaux sous trois aspects principaux.

a) dans le cadre d'un plan général d'organisation hospitalière les hôpitaux d'une région sanitaire (en fait le territoire de la région administrative) seront classés en trois catégories suivant l'importance de leur circonscription et de leur outillage technique : les hôpitaux, — les centres hospitaliers qui sont des hôpitaux importants, soit des groupements d'hôpitaux — les centres hospitaliers régionaux, hôpitaux ou groupements d'hôpitaux destinés à satisfaire en plus des besoins locaux, aux besoins spéciaux de l'ensemble de la région.

Chacune de ces trois catégories d'établissements se distingue par une organisation différente de ses services quant à leur nombre, les spécialités médicales qui y sont assurées ou leur outillage technique.

Les directeurs régionaux de la santé sont chargés de procéder au

---

révision aux collectivités locales pour tous leurs contrats publics, et notamment concessions et affermages.

Mais des différences existent dans leur champ d'application : la loi du 30 juillet n'est applicable que pendant le délai d'un an (demande à introduire), car elle est un texte d'exception ; elle englobe non seulement les contrats locaux dont l'exécution est contrôlée par le ministre de l'intérieur, mais encore ceux qui intéressent le ministre des travaux publics, telles les entreprises de transports — enfin, elle constitue un instrument d'effet plus immédiat, puisque les cahiers de charges-types relevant de l'O. du 24 février 1945 n'existent encore que pour *trois catégories de concessions*.

recensement des établissements hospitaliers de toute nature, à leur classement dans l'une des catégories légales et à l'élaboration d'un plan d'équipement hospitalier régional dont le programme sera soumis pour approbation et subventions au ministre de la santé publique.

Les établissements psychiatriques, les préventoria et les sanatoria, établissements départementaux, dont le budget est toujours rattaché au budget départemental, demeurent cependant soumis à des dispositions spéciales.

S'agissant du contrôle de création des établissements hospitaliers, désormais, seul un décret pris en Conseil d'Etat et contresigné par les ministres de la santé, de l'intérieur et des finances (art. 28), créera ou supprimera un hôpital ou un hospice sur avis d'une commission nationale chargée de proposer un plan d'équipement pour tout le territoire (circ. du 1er février 1944, chap. premier).

Le nombre et la répartition des lits entre les différents services sont déterminés, sur la proposition des commissions administratives et des préfets, par le directeur régional de la santé.

b) L'exécution des tâches d'administration est confiée à un personnel dont le statut est précisé par les articles 13 et suivants de la loi, tant au point de vue du personnel administratif (directeurs — directeurs-économes, — économes, — sous-directeurs, — chefs de bureaux, — rédacteurs) que médical et technique ou d'exécution.

Les commissions administratives établissent un tableau des effectifs dans les limites de certaines prescriptions légales (par exemple un directeur pour les hôpitaux de plus de 200 lits, un directeur-économe pour moins de 200 lits, un sous-directeur : plus de 500 lits). Les fonctions de receveur sont exercées par un fonctionnaire du trésor, receveur-percepteur ou percepteur (L. 14 sept. 1941).

Les commissions administratives restent libres de la nomination des personnels subalternes. Mais la loi leur impose des obligations pour le choix des fonctionnaires de direction : dans les établissements comptant plus de 50 lits, les directeurs, directeurs-économes et sous-directeurs, doivent être choisis sur une liste d'aptitude établie par le ministre de la santé publique comportant soit des candidats nommés sur titres dans certaines conditions de capacité ou de mérite, soit des candidats admis après un concours national. Dans les établissements de moins de 50 lits, les directeurs-économes peuvent être choisis parmi les candidats ne figurant pas sur la liste d'aptitude nationale mais recrutés à la suite d'un concours départemental sur titres ouvert dans des conditions fixées par le Préfet.

Enfin, des arrêtés ministériels déterminent les traitements et les indemnités de l'ensemble des personnels des établissements publics ou hospitaliers, de direction, d'administration ou subalterne.

Quant au personnel médical et pharmaceutique, la loi du 21 décembre 1941 (art. 16) et un certain nombre d'arrêtés ministériels et d'instructions posent le principe de la nomination sur concours de ces collaborateurs techniques des établissements hospitaliers sous le contrôle du directeur régional de la santé.

Cette législation s'inspire évidemment du souci d'une meilleure efficacité par l'uniformité des modes d'organisation et des méthodes. Disparition des concurrences inutiles que, dans une même circonscription, peuvent se faire plusieurs établissements ; économie des moyens et développement des installations jugées indispensables dans le cadre d'un plan régional

d'équipement sanitaire dont le développement sera subventionné par l'Etat : tels sont les objectifs auxquels tend cette législation.

B. — LE MAINTIEN ET L'ACCENTUATION DE LA REFORME APRES LA LIBERATION

Le gouvernement de la libération ne jugea pas utile d'annuler cette législation qui demeure donc en vigueur sans recevoir cependant une validation expresse. Mais les textes intervenus en 1944 et 1945 en la matière confirment implicitement les réformes opérées de 1941 à 1944.

Une ordonnance du 15 juin 1945 et une circulaire d'application du 25 juin ont modifié les règles relatives à la composition des commissions administratives et au mode de désignation de leurs membres : leur renouvellement total doit être, en effet, effectué dans le but surtout d'assurer une réorganisation complète de ces organismes qui comprenaient encore des représentants des conseils municipaux nommés sous le régime de Vichy ou des délégués des Préfets désignés à la même époque. Leur composition reste la même : 7 membres, dont le maire et 4 délégués du préfet ; donc encore une majorité de représentants de l'autorité de tutelle. Mais à titre exceptionnel, l'article 5 de l'ordonnance prévoit que s'agissant d'un renouvellement total des commissions ou en cas de création nouvelle, les membres que l'article 2 laisse à la nomination du préfet seront, sur sa proposition, nommés par le ministre de la santé publique (disposition abrogée par deux décrets du 3 juin 1949 qui rendent toutes les nominations au préfet).

L'introduction obligatoire d'un représentant de l'union départementale des syndicats les plus représentatifs est l'innovation essentielle de l'ordonnance du 15 juin. Enfin, les conseils municipaux se voient restituer le droit qu'ils avaient d'élire directement leurs deux représentants, alors que la loi du 21 décembre 1941 ne leur laissait qu'un droit de présentation.

Au point de vue du statut des personnels hospitaliers, aucune modification importante n'est apportée à l'organisation en vigueur depuis 1941, tant pour le personnel de direction que pour les agents subalternes (1). Au point de vue des traitements et par analogie avec les employés communaux proprement dits, un arrêté ministériel du 10 janvier 1949 porte classement indiciaire hiérarchique des grades et emplois des hôpitaux et hospices publics.

Enfin, un certain nombre d'arrêtés, de circulaires et d'instructions ministériels réglementent quelques aspects secondaires, mais fort importants de l'activité des établissements hospitaliers : organisation des cliniques ouvertes (article 25 du règlement du 17 avril 1943) c'est-à-dire ouverture dans les hôpitaux d'un quartier spécial où, en cas d'insuffisance de l'initiative privée, les malades sont libres de faire appel par entente directe aux médecins, chirurgiens ou spécialistes de leur choix appartenant ou non au corps médical hospitalier — contrat-type d'engagement d'un personnel hospitalier congréganiste proposé à l'adoption des commissions administratives : arrêté du 25 février 1944. — Arrêté du 20 mai 1944 fixant les conditions techniques et hygiéniques auxquelles doivent répondre les établissements hospitaliers — Arrêté du 3 septembre 1943 fixant les conditions d'admission dans les hôpitaux et hospices publics.

Ainsi, soit par voie d'obligations légales, soit par voie de directives

(1) L'Assemblée nationale a manifesté (novembre 1949) l'intention d'examiner après le statut des employés communaux une proposition de loi Arthaud n° 4360 portant institution d'un statut des personnels hospitaliers (rapport François, n° 6.672).

impérieuses ou de conseils, l'autorité législative ou réglementaire a inséré les conditions d'organisation et de fonctionnement des établissements hospitaliers locaux dans une réglementation dont ils étaient exempts avant la guerre.

2. L'uniformisation dans le cadre départemental des services d'équipement et de protection sanitaires et sociaux.

L'organisation des services d'assistance et de protection sanitaire et sociale incombe traditionnellement au département et les dépenses qui en résultent sont inscrites au budget départemental, les autres collectivités publiques, Etat et communes, y participant suivant des barèmes unifiés par un décret-loi du 30 octobre 1935.

Deux groupes d'activités en ressortent : l'assistance proprement dite, c'est-à-dire les paiements d'allocations et les remboursements de frais de journée (assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, assistance à la famille, assistance aux femmes en couches, etc...) — les services de protection et d'équipement procurant directement des soins de prévention ou de cure à diverses catégories de malades (établissements hospitaliers — dispensaires — centres de dépistage, etc...).

L'application des lois d'assistance relève de prescriptions légales très précises, notamment au point de vue admission des bénéficiaires par des commissions composées de fonctionnaires et d'élus locaux (1).

Les services spécialisés étaient à l'origine confiés à l'initiative des conseils généraux qui les organisaient selon leurs conceptions propres : lutte anti-tuberculeuse, anti-vénérienne, protection maternelle et infantile, inspection médicale scolaire.

Mais la période de guerre donne lieu à une législation soutenue d'unification. Le dessin général de l'organisation obligatoire est sensiblement le même pour chacune des catégories de maux combattus et le contrôle de l'Etat, soit par le directeur départemental de la santé, soit par des médecins spécialisés, s'affirme étroit.

A. — LA LUTTE ANTI-TUBERCULEUSE

Une ordonnance du 31 octobre 1945 (2) pose un certain nombre de principes obligatoires d'organisation du service départemental de la lutte contre la tuberculose à laquelle contribuent : les dispensaires, les établissements de cure (sanatoriums, préventoriums et aériums), le centre départemental de phtisiologie.

L'idée générale de la réforme est d'obliger chaque département à posséder ou à défaut à avoir à sa disposition en vertu de conventions expresses, toute une gamme d'établissements de cure et de prévention lui assurant un nombre minimum de lits fixé en fonction de la mortalité tuberculeuse du département. Le préfet est chargé avec le concours du conseil général de préparer l'agrément et de fixer les circonscriptions de ces établissements ; un centre départemental de phtisiologie doit fonctionner à l'hôpital du chef-lieu du département.

---

(1) Sur le fonctionnement des services d'assistance, Cf. l'important rapport présenté en 1949 par l'inspection générale de la santé, annexe administrative au J.O. 2 septembre 1949.

(2) J. O., 1er novembre 1945.

La lutte anti-tuberculeuse sera dirigée sous l'autorité du médecin-inspecteur de la santé, par un médecin-phtisiologue départemental, assisté d'une assistante sociale spécialisée, dont les postes sont créés par décision du ministre de la santé publique et dont le statut sera déterminé par décret, ainsi que celui des médecins-phtisiologues de dispensaires et établissements de cure publics. (Cf. décrets nº 48-1729 du 9 novembre 1948 et 48-1737 du 12 novembre 1948). Deux décrets du 24 mai 1948 règlementent les conditions de création, de fonctionnement et de surveillance des sanatoriums et des préventoriums, qui, comme les hôpitaux psychiatriques, sont le plus souvent des établissements publics départementaux non personnalisés.

Les dépenses à la charge du département feront l'objet d'une répartition entre collectivités ou de subventions de l'Etat.

Cette organisation impérative se substitue à la législation libérale des 15 avril 1916 et 7 septembre 1919 ainsi qu'à un acte-dit-loi du 1er février 1943, précurseur de l'ordonnance mais dont les dispositions n'avaient pas eu le temps d'être appliquées.

B. — LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

Le code de la famille du 29 juillet 1939 et ses décrets d'application rendaient obligatoire pour chaque département, conformément à un règlement-type, la protection maternelle et infantile ; une loi du 16 décembre 1942 demeurée pratiquement lettre morte reprenait et complétait ces dispositions.

L'ordonnance 45-2720 du 2 novembre 1945 (J. O. du 5 novembre) réorganise très minutieusement la protection médico-sociale maternelle et infantile dans le cadre et à la charge du département.

Ainsi que les dépenses d'allocations aux femmes en couches, les dépenses de protection figureront au budget départemental et feront l'objet d'une répartition.

Le territoire du département devra comprendre, à la diligence du conseil général, une ou plusieurs circonscriptions de centres principaux de protection ; chaque centre assure les diverses catégories de consultations spécialisées (femmes enceintes, mères et enfants du premier et du second âge). Sous l'autorité du directeur départemental de la santé, une assistante sociale-chef assurera leur coordination.

C. — LA LUTTE ANTI-VENERIENNE

La lutte anti-vénérienne a reçu un premier statut du décret-loi du 30 octobre 1935 organisant les dispensaires anti-vénériens.

Mais le gouvernement poursuivant le dessein d'unifier les statuts des divers services de protection sanitaire projette de déterminer, selon un plan analogue à la lutte anti-tuberculeuse, les obligations qui incomberont au département en matière de lutte anti-vénérienne : service hospitalier de vénérologie au chef-lieu du département — circonscriptions de dispensaires anti-vénériens fixées par le préfet — poste de médecin-chef du service départemental de lutte anti-vénérienne nommé par le ministre de la santé publique. Les dépenses de fonctionnement incomberaient à un chapitre spécial du budget départemental avec, naturellement, participation de l'Etat et des communes selon le barème normal d'unification.

Toutefois, cette organisation est encore en forme d'un projet de loi

déposé en 1947 sous le numéro 229 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

D. — LA PROTECTION MEDICALE SCOLAIRE

Notons enfin qu'en matière de protection médico-infantile, une ordonnance n° 45-2407 du 18 octobre 1945 et ses deux décrets d'application du 26 novembre 1946 ont enlevé au département un service qu'il assurait depuis longtemps : la protection de la santé des enfants d'âge scolaire.

L'inspection médicale scolaire jusqu'alors service purement départemental rendu obligatoire par un acte-dit-loi du 13 août 1943 inappliqué, sera désormais un service d'Etat obligatoire. Des centres médico-sociaux scolaires organisés dans toutes les communes de plus de 5.000 habitants et dans celles qui seront désignées par décret, dirigés par des médecins spécialisés fonctionnaires de l'Etat, assureront le contrôle médical des élèves et des membres de l'enseignement.

Les dépenses de ce service sont inscrites au budget de l'Etat et assurées à concurrence de 50 % par l'Etat, les communes et le département supportant le reste par la procédure des fonds de concours.

La législation que nous venons d'analyser revêt une importance toute particulière au regard de la réforme départementale en projet pour l'application du titre X de la Constitution. Nous verrons que le département serait déssaisi, selon le projet de loi pendant devant l'Assemblée nationale, de toute la partie de l'assistance qui correspond à l'exécution des lois d'assistance proprement dites et au paiement des allocations. Mais il conserverait tous les services de protection de la santé publique et d'armement sanitaire et social qui exigent la distribution directe des soins ou des initiatives d'équipement variables selon les besoins locaux. Les directives qu'imposent à ces initiatives les textes d'uniformisation ci-dessus mentionnés constituent une limitation très sérieuse de la liberté d'organisation des assemblées départementales.

§ III. — L'uniformisation de la structure des préfectures.

Les préfectures sont des organismes assurant à la fois l'exécution de services d'Etat et de tâches purement départementales, telle surtout l'exécution du budget départemental. Toutes les divisions et à peu près tous les bureaux d'une préfecture comportent en proportion variable des attributions relevant de chacune des deux catégories ; d'autre part, en dehors des dépenses de personnel titulaire ou auxiliaire d'Etat, les frais de leur fonctionnement (bâtiments, frais de bureaux) incombent au département. C'est pourquoi, nous étudions la réorganisation des préfectures sous l'angle des mesures d'uniformisation des services décentralisés.

1. La détermination du nombre des divisions :

Les préfets étaient jusqu'à 1940 libres de fixer, en accord avec les conseils généraux, le nombre des divisions et des bureaux de leurs préfectures ainsi que leurs attributions ; la seule restriction était celle de l'article 3 de la loi du 1er avril 1920 édictant la nécessité de deux divisions au moins dans toutes les préfectures (sauf celle de Belfort) et l'existence de deux bureaux au moins dans chaque division.

L'inspection générale des services administratifs, au cours de ses enquêtes, avait relevé dans la structure des préfectures des anomalies et une diversité qu'aucune nécessité locale ne pouvait expliquer.

Le ministre de l'intérieur se borna en 1922 à suggérer aux préfets que le nombre des divisions devait être « autant que possible proportionnel à la population, au nombre de communes du département et à la classe de la Préfecture ».

L'inspection générale continua ses efforts pour déterminer des critériums logiques de structure des services départementaux et suggéra, par exemple, de prendre en considération la classe territoriale de la préfecture, la population du département, le nombre des communes, la superficie du département et l'existence de grosses sous-préfectures, chacun de ces facteurs étant affecté d'un coefficient variable pour l'élaboration d'un barème ; mais ces propositions n'aboutirent pas à des résultats positifs.

Une circulaire du 6 novembre 1940 fixe enfin le nombre des divisions que doit obligatoirement comporter chaque préfecture ; les départements sont répartis en trois catégories selon le critérium unique de la population : 4 divisions renforcées aux sept départements dont la population dépasse 800.000 habitants ; 4 divisions normales à seize départements entre 450.000 et 800.000 habitants ; 3 divisions à 33 départements entre 270.000 et 450.000 habitants ; 2 divisions à 30 départements dont la population est inférieure à 270.000 habitants. En zone occupée, où les affaires nées de guerre et de l'occupation représentent un surcroît d'attributions, les préfectures peuvent être autorisées à créer une division spécialisée.

A la suite de cette décision ministérielle, les inspecteurs généraux des services administratifs se rendent dans les départements pour examiner la manière dont les préfets ont réalisé la structure désormais réglementaire de leurs préfectures. Ils constatent que, dans un tiers des départements à peu près, la circulaire du 6 novembre 1940 est restée lettre morte et établissent en conclusion un certain nombre de propositions : supprimer la catégorie des préfectures à 4 divisions renforcées et créer pour cinq importants départements une catégorie de préfectures à 5 divisions — augmenter sensiblement le nombre des préfectures à 4 divisions normales et ramener à 9, pour les très petits départements seulement, le nombre des préfectures à 2 divisions. « Le classement devrait être fixé par arrêté et non par simple circulaire..., écrivent-ils, une fois l'arrêté publié, il appartiendra à la direction du personnel de tenir la main à ce que son exécution soit plus strictement suivie que celle de la circulaire du 6 novembre 1940 que trop de préfets ont voulu ignorer (1) ».

2. La répartition-type des affaires entre divisions et bureaux.

Avant la circulaire du 6 novembre 1940, la plus grande diversité présidait à la structure des divisions et à la répartition des attributions entre les bureaux : « il existait, écrit le rapport de l'I. G., dans chaque préfecture un noyau constitué par les affaires administratives ayant un caractère traditionnel : administration communale, finances, assistance, autour duquel s'étaient agglomérées, sans plan d'ensemble, des attributions hétéroclites, dont le volume s'est accru en même temps que s'étendait l'inter-

(1) « Il n'y a pas le 1/5 des départements où la circulaire ait été appliquée de façon rigoureuse. Il y en a une quinzaine où elle n'a pas été appliquée du tout et où l'ancienne organisation a été conservée intacte ; il y en a une vingtaine où elle a été appliquée avec de si importantes modifications que les grandes lignes du plan-type ne se dégagent que péniblement de l'enchevêtrement des bureaux » (Rapport 1942, p. 235).

vention de l'Etat dans les différentes sphères. Chaque fois qu'un domaine nouveau s'ouvrait à l'action administrative, il était rattaché sans considération d'homogénéité, soit à la division la moins chargée, soit à celle dont le chef du moment présentait les meilleures aptitudes personnelles ».

Depuis 1911, l'inspection générale suggérait l'établissement d'un plan uniforme de répartition des affaires entre les divisions et les bureaux. C'est la mesure que prit enfin la circulaire du 6 novembre 1940 dont l'application sur ce point fut aussi contrôlée sur place par les inspecteurs des services administratifs. Leur enquête révèle que, d'une manière générale, la répartition ordonnée est judicieuse et qu'elle n'appelle que des modifications de détail qui seront évidemment rendues plus faciles par la création d'une troisième division dans le trop grand nombre de départements prévus pour deux divisions seulement.

Après la Libération, l'inspection générale est parvenue à faire adopter par le ministre de l'intérieur, le projet qu'elle avait préconisé en 1942 de détermination du nombre des divisions de préfecture en fonction des facteurs suivants : nombre d'habitants du département, nombre de communes, population de la ville principale, superficie du département.

La réalisation du plan proposé devait se poursuivre en deux étapes : la première résultant du budget 1945 a renforcé sensiblement le nombre de divisions de quelques préfectures ; la deuxième étape qui aurait dû terminer ce renforcement et notamment ne plus laisser subsister que quatre préfectures à deux divisions, a été ajournée en raison des exigences de la situation financière qui n'ont pas permis sa traduction budgétaire.

D'autre part, les inspecteurs généraux ont poursuivi leurs enquêtes systématiques sur la répartition des attributions entre les divisions et les bureaux et l'établissement des plans-types d'organisation, qu'une circulaire du 22 juin 1945 a précisés et rendus obligatoires (1).

SECTION VI

Centralisation, subordination et éparpillement de la tutelle

L'exercice de la tutelle est entre les mains du préfet, représentant local du gouvernement, une prérogative politique exclusive qui s'inscrit normalement dans les rapports des collectivités locales et de l'Etat sous un régime

(1) Plan d'une préfecture à trois divisions :

CABINET DU PREFET

↓

Affaires réservées et confidentielles — Ordre public — Affaires politiques.

Première division	*Deuxième division*	*Troisième division*
↓	↓	↓
Administration générale élections	Finances de l'Etat et du département	Voirie, travaux publics, circulation et transports
Police générale	Tutelle des communes et des Etablissements publics communaux	Ravitaillement commerce et industrie agriculture — travail
Police des étrangers.	Assistance	

de décentralisation. Mais si la liberté d'appréciation de l'autorité tutrice doit être subordonnée à des préoccupations techniques que lui imposent des fonctionnaires de gestion, si le gouvernement évoque pour décision des catégories de contrôles jusque-là réglés sur le plan local par ses représentants, la liberté des collectivités locales en est affectée comme l'est l'autorité de leur tuteur naturel.

Or, depuis 1935, et surtout depuis la guerre, la recherche des économies et une certaine méfiance vis-à-vis des assemblées locales ont conduit le législateur ou le gouvernement à assortir la décision de l'autorité de tutelle du concours de plus en plus étroit et assujettissant des chefs des services techniques (trésorier payeur général, directeur des domaines) ; non seulement leurs avis doivent être obligatoirement recueillis, mais encore ils ont parfois pour effet, s'ils contiennent des objections aux projets examinés, de déssaisir l'autorité locale de tutelle au profit de l'autorité ministérielle.

Au surplus la prédominance des points de vue technique et financier a pour résultat non seulement d'élever au niveau gouvernemental la solution de catégories plus nombreuses d'affaires, mais encore d'associer dans les décisions le ministre des finances au ministre de l'intérieur organiquement seul chargé de la fonction de tutelle.

Le ministre de l'intérieur est alors en partie dépossédé puisque son collègue des finances doit émettre en même temps que lui l'arrêté interministériel nécessaire (lois 22 décembre 1940 et 31 décembre 1948 sur l'approbation interministérielle des budgets locaux les plus importants : départements dont la moyenne des recettes ordinaires des trois derniers exercices a excédé 600 millions — communes de plus de 100.000 h. — communes dont la moyenne des recettes est supérieure à 400 millions — communes de plus de 20.000 h. dont le service de la dette représente plus de 25 % des recettes ordinaires) ou la décision concertée indispensable (art. 24 décret du 28 août 1947 : cas d'avis défavorable de la commission nationale ou d'une commission départementale des opérations immobilières à une opération projetée par une collectivité locale).

C'est dans ces conditions d'ensemble que l'exercice normal de la tutelle a subi de graves altérations dont nous soulignerons ci-après deux exemples significatifs.

§ I. — Le trésorier-payeur général, préfet financier dans le département.

Sur le plan départemental, le trésorier-payeur général a été, depuis plusieurs années, muni de prérogatives de plus en plus étendues qui constituent une entrave à la liberté de la tutelle préfectorale. Nous retracerons les extensions successives du rôle de ce chef de service qui est peu à peu devenu une sorte de tuteur financier du préfet.

Le trésorier-payeur général est essentiellement chargé à titre de comptable de la réalisation des opérations de comptabilité intéressant, dans le cadre d'un département, les dépenses de l'Etat ainsi que les dépenses des collectivités locales (départements et communes). Le préfet est ordonnateur secondaire des dépenses de l'Etat et l'ordonnateur principal et exclusif des dépenses du département. Le comptable exerce sur les opérations de l'ordonnateur un certain contrôle, mais toujours à postériori résultant de la confrontation des écritures et des titres que les deux autorités doivent établir d'une façon concomitante et correspondante.

En ce qui concerne les dépenses de l'Etat pour lesquelles le préfet reçoit des extraits d'ordonnances de délégation, il n'existe pas, comme sur le plan ministériel depuis la loi du 10 août 1922, un contrôle préalable des dépenses engagées. Ce contrôle des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires est recherché depuis déjà longtemps et divers textes en avaient établi le principe, notamment la loi du 16 avril 1930 dont le règlement d'administration publique ne parut jamais. Le décret du 1er septembre 1936 prévoit la création d'une fonction locale de contrôle ; mais aux termes de la circulaire du 14 décembre 1936, c'est le fondé de pouvoirs du trésorier-payeur général qui assume ce rôle. Cette organisation est affectée d'un vice essentiel : un subordonné du comptable est chargé du contrôle des engagements de l'ordonnateur secondaire. En définitive, c'est donc le trésorier-payeur général qui, en fait, malgré le principe de la séparation absolue des fonctions d'ordonnateur et de comptable assure, sous la réserve du pouvoir exceptionnel de réquisition préfectorale, le contrôle permanent des engagements effectués par le préfet.

L'engagement des dépenses départementales par le préfet n'est pas assorti non plus d'un contrôle préalable et là encore c'est le trésorier-payeur général qui peut l'assurer partiellement à l'occasion du visa préalable dont il doit revêtir les mandats de dépenses émis par le préfet. Le décret-loi du 30 octobre 1935 réorganisant la comptabilité départementale prévoit que le contrôle des dépenses engagées résulte d'une manière concomitante de la tenue respective par le préfet et le trésorier-payeur général d'une comptabilité soumise à l'approbation du conseil général. En cours d'exercice, la correspondance doit être parfaite entre ces deux catégories d'écritures ; après exercice, l'approbation du conseil général et le jugement de la cour des comptes certifient la régularité des opérations des deux hauts fonctionnaires.

Ainsi, en fait comme en droit, le trésorier-payeur général, déborde nettement le cadre de ses seules prérogatives de comptable pour assurer sur le préfet, ordonnateur secondaire des dépenses de l'Etat comme ordonnateur principal des dépenses départementales, un contrôle incessant des engagements et des ordonnancements.

Sur le plan communal, l'activité du trésorier-payeur général est aussi très efficace vis-à-vis du maire ordonnateur principal des dépenses communales car la comptabilité communale est tenue par le receveur municipal, fonctionnaire du trésor.

Ainsi, le trésorier-payeur général en sa seule qualité de comptable exerce-t-il un contrôle incessant des opérations financières des collectivités locales.

Au surplus, des textes récents ont conféré aux avis qu'émet le trésorier-payeur général le résultat de déssaisir l'autorité locale de tutelle d'une partie de ses pouvoirs. L'ordonnance du 17 mai 1945, par exemple, oblige, nous l'avons vu, les conseils municipaux à délibérer sur les effectifs et les conditions de rémunération de leurs personnels. Aux termes de l'article 2, le trésorier-payeur général est consulté lorsqu'il s'agit de personnels des départements ou de villes de plus de 20.000 habitants. En cas de désaccord entre les propositions des assemblées locales et l'avis qu'il exprime, le préfet n'a plus qualité pour approuver ; ce sont les ministres de l'intérieur et des finances qui doivent statuer par décision concertée.

S'agissant toujours des personnels locaux, le décret du 13 octobre 1948 suspendant le recrutement du personnel non titulaire, prévoit des dérogations accordées par arrêté préfectoral qui ne peut être pris que sur avis conforme du trésorier-payeur général.

Le ministre des finances encore a, en mai 1948, prescrit aux trésoriers-payeurs généraux d'établir un ordre de priorité entre les différents travaux communaux afin de ne donner suite aux emprunts prévus par les collectivités locales que selon cet ordre. Ne possédant pas les renseignements nécessaires la plupart des trésoriers-payeurs généraux ont dû consulter le préfet, autorité de tutelle seule informée et qualifiée pour éclairer le ministre des finances lui-même.

Matérialisant enfin cette prééminence de représentant du ministre des finances, le décret du 7 juin 1949 créant les commissions consultatives départementales d'économies chargées de proposer au gouvernement les suppressions, les compressions de services, et les économies de fonctionnement jugées souhaitables, en confie la vice-présidence au trésorier-payeur général alors que le préfet président est normalement et de plein droit suppléé par le secrétaire général de la préfecture.

Un aspect important et récent de la supériorité des préoccupations financières réside dans la tutelle de fait que le percepteur, agent local du trésor, exerce sur l'administration municipale : débordant son rôle fonctionnel de vérification de la régularité des mandatements, cet agent financier, en qualité de receveur municipal, se préoccupe souvent des pièces justificatives accompagnant les mandats, et notamment du fond des délibérations du conseil municipal ou des arrêtés du maire. Le refus de paiement est la sanction de ces investigations qui sont en droit réservées à l'autorité préfectorale et pour lesquelles le percepteur n'est nullement qualifié.

§ II. — Un exemple du déssaisissement de l'autorité préfectorale : le contrôle des opérations immobilières des collectivités locales.

Les opérations immobilières des collectivités locales étaient, suivant la législation en vigueur en 1939, traitées de la même manière que l'ensemble de leurs actes financiers et n'avaient pas fait l'objet d'un renforcement spécial de tutelle.

Aux termes de l'article 68 de la loi municipale, les opérations immobilières des communes n'étaient soumises à approbation que dans deux cas : pour les baux dont la durée dépasse 18 ans; pour les acquisitions d'immeubles « quand il est pourvu à la dépense à l'aide d'emprunt ou de ressources extraordinaires soumises à l'approbation ». S'agissant des départements, les délibérations sur les baux qu'elle qu'en soit la durée, ou les acquisitions d'immeubles étaient exécutoires de plein droit (art. 46 de la loi de 1871) sous la réserve bien entendu que les ressources nécessaires ne soient pas soumises à autorisation.

La pratique administrative avait sans doute introduit l'habitude de consulter, au point de vue de la convenance du prix des acquisitions, aliénations ou baux, l'administration des domaines particulièrement qualifiée pour les apprécier en fonction des conditions générales des transactions à un moment donné ; cependant les assemblées locales et l'autorité préfectorale de tutelle étaient libres de leurs décisions sans être assujetties, sauf en la matière spéciale de l'expropriation, à l'obligation de consulter le service technique des domaines ou surtout sans être liées obligatoirement par les termes de cet avis.

LES ETAPES D'UN RENFORCEMENT CROISSANT DU CONTROLE

Dès le début de la guerre, un renforcement croissant de tutelle frappera les opérations immobilières locales par un double procédé : celui de la consultation préalable obligatoire de l'administration des domaines et celui de la décision interministérielle en cas de divergence entre l'avis des domaines et les projets de la collectivité intéressée.

Sans doute, cette législation avait le souci d'abriter les collectivités locales de la tentation de suivre et même d'aider au mouvement général de hausse des valeurs immobilières et peut-être doit-elle être mise en parallèle avec la loi du 16 novembre 1940 sur le contrôle des opérations immobilières des particuliers ; mais elle porte une atteinte profonde aux libertés locales.

Un décret du 5 juin 1940 complété par une loi du 1er décembre 1942 pour les collectivités locales définit les opérations dans lesquelles l'avis de l'administration des domaines sur le prix devient obligatoire : les baux de prise en location d'immeubles pour un loyer total égal ou supérieur à 20.000 francs ou d'une durée supérieure à 9 ans — les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers d'une valeur totale égale ou supérieure à 50.000 francs ou les tranches dont l'ensemble atteint cette valeur. Si les collectivités intéressées, ou l'autorité de tutelle, en cas de décision soumise à approbation, ne se rangent pas à la teneur de l'avis émis par l'administration des domaines, l'opération ne peut être réalisée qu'en vertu d'une décision du ministre des finances prise après avis du ministre intéressé.

Les aliénations d'immeubles ou de droits immobiliers doivent être obligatoirement réalisées par voie d'adjudication si leur valeur dépasse 50.000 francs et après un avis de l'administration des domaines dont les conséquences en cas de contrariété avec le projet sont les mêmes qu'en matière d'acquisitions.

Un décret du 3 février 1943 vient renforcer les conditions du contrôle ministériel en créant « une commission nationale des opérations immobilières » siégeant auprès du ministre des finances et de l'économie nationale et chargée de donner son avis sur les projets qui font l'objet d'une divergence entre les collectivités intéressées et l'administration des domaines et sur ceux qui dépassent une importance financière déterminée.

Cette réglementation n'a fait l'objet, après la libération, d'aucun allègement, bien au contraire ; le décret du 2 novembre 1945 relatif au « contrôle des opérations immobilières poursuivies par les services publics ou d'intérêt public », dont l'exposé des motifs affirme son but de simplifier une matière compliquée par l'intervention de textes divers, maintient les données fondamentales du renforcement de la tutelle technique ou centralisée élaboré par les textes de 1940-42 et 43.

La commission nationale, organisée en 1943, est maintenue et rattachée à la présidence du gouvernement et composée sous la présidence d'un conseiller d'Etat, de hauts fonctionnaires de différents ministères. Elle doit être obligatoirement consultée aux termes de son article 3 sur :

a) les baux de prise en location par les collectivités pour un loyer égal ou supérieur à 150.000 francs ;

b) les acquisitions d'immeubles, de droits immobiliers et de fonds de commerce poursuivies par voie amiable par ces collectivités pour une valeur totale égale ou supérieure à 3.000.000 de francs ; ainsi que les tranches d'opérations dont l'ensemble atteint cette valeur ;

c) les mêmes acquisitions poursuivies par voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique par ces collectivités pour une valeur totale égale ou supérieure à 150.000 francs.

Bien entendu, l'administration des domaines doit être toujours obligatoirement consultée dans des conditions définies par la loi du 1er décembre 1942 provisoirement maintenue en vigueur. En outre, si pour les opérations immobilières d'une valeur inférieure aux taux indiqués plus haut l'administration des domaines émettait un avis divergent de la proposition de la collectivité intéressée, c'est toujours le ministre des finances qui par arrêté est seul qualifié sur l'avis du ministre intéressé, en général celui de l'intérieur, pour approuver l'opération après avis de la commission interministérielle. Cette commission examine le projet non seulement au point de vue de la conformité de son prix aux exigences de l'économie générale, mais encore au point de vue de son opportunité et de l'adaptation de l'immeuble aux besoins à satisfaire (art. 3 de l'ordonnance du 2 novembre).

Le contrôle hypercentralisé des opérations immobilières est encore passé au début de 1948 par un paroxysme, toutes opérations réalisées par l'emprunt ou par expropriation de si minime importance soient-elles devant être soumises à la commission nationale.

UN ALLEGEMENT PARTIEL

Mais tout récemment, un décret du 28 août 1949 (J.O., 3 sept., p. 8.830) réorganise la matière en allégeant sensiblement le caractère centralisé de la tutelle.

Les plafonds de compétence de la commission nationale des opérations immobilières sont élevés notablement : 300.000 francs, pour les baux — s'agissant des acquisitions : 5 millions, pour une opération amiable ; 1 million pour une opération par expropriation.

Une commission départementale est créée sous la présidence du préfet, composée de chefs de service et de trois élus (1 conseiller général et 2 maires) (art. 5) qui sera obligatoirement consultée pour les opérations suivantes : baux immobiliers compris entre 50.000 francs et 300.000 frs — acquisitions immobilières : à l'amiable, entre 500.000 francs et 5 millions ; par voie d'expropriation : entre 250.000 francs et 1 million. Elle sera saisie aussi des opérations de valeur inférieure, à la demande des autorités de tutelle ou si le service des domaines consulté émet des réserves sur le prix.

La commission nationale peut aussi se saisir d'office d'affaires de la compétence des commissions départementales (art. 3 et 5).

L'art. 24 dispose enfin qu'il ne pourra être passé outre aux avis des commissions centrale et départementale que par décision concertée du ministre des finances et du ministre intéressé.

Les plafonds de consultation obligatoire du service des domaines sont relevés par l'art. 22 et mis en harmonie avec les limites de compétence de la commission départementale ; en outre la limite de valeur au-dessus de laquelle la vente par adjudication d'un immeuble local est obligatoire a été portée de 50.000 à 500.000 francs (arrêté du 10 mars 1949) ; l'autorisation de vente amiable ne peut être accordée qu'exceptionnellement, par décision ministérielle.

Malgré l'allègement de tutelle que réalise le décret du 25 août, l'appareil de contrôle demeure très pesant. On peut ainsi imaginer l'hypothèse d'un bail de si faible valeur soit-il, mais d'une durée supérieure à neuf ans, projeté par une commune, qui, faisant l'objet de réserves de l'administration des domaines (obligatoirement consultée : art. 1er D. 5-6-1940,

modifié par L. 1er-12-1942) et d'un avis défavorable de la commission départementale de contrôle, nécessitera, la tutelle préfectorale étant écartée (art. 24), une décision concertée des ministres de l'intérieur et des finances !

Conclusions : Ainsi, l'exercice de la tutelle échappe pour la plupart des décisions financières importantes au jugement libre et souverain du représentant local du gouvernement. De plus en plus, la tutelle est dominée par des préoccupations techniques et se voit dissociée et subordonnée à des administrations préoccupées seulement de leur point de vue particulier : cette désintégration est contraire au caractère essentiel de la tutelle qui est davantage qu'un procédé de technique juridique et même qu'un instrument de bonne administration une institution à caractère politique qui n'échappe pas aux exigences de l'opportunité.

La mise en jeu de la tutelle suppose une vue d'ensemble des problèmes que ne possèdent pas les administrateurs techniques ; mais déjà, en 1930, MM. Maspetiol et Laroque (1) notaient chez ces derniers une tendance naissante à la suprématie : « instrument de politique générale, écrivaient-ils la tutelle ne saurait être exercée par des fonctionnaires techniques. Œuvre de coordination, elle suppose la collaboration de fonctionnaires à compétence étendue ; c'est ce qu'a compris le législateur français lorsqu'il a désigné notamment pour cette tâche les préfets et sous-préfets, représentants du pouvoir central. L'effort législatif récent a trop souvent peut-être tendu à rogner les attributions de ces agents au profit de certains chefs locaux des services techniques ; c'est une tendance fâcheuse, source de mauvaise administration et d'enlisement dans les détails. La multiplicité des tâches assignées à la puissance publique ne doit pas faire oublier sa mission essentielle. »

En dénaturant la tutelle, même au profit de l'administration centrale, la législation de ces dernières années a été surtout la source de complications et de lenteurs administratives.

---

(1) MASPETIOL et LAROQUE : *La tutelle administrative*, Sirey, 1930, p. 364.

CHAPITRE V

L'inélasticité des finances locales : l'assistance croissante de l'Etat, occasion du resserrement de la tutelle

SECTION I

L'évolution d'ensemble des finances locales entre les deux guerres et depuis 1939.

§ I. — Considérations générales :

Les finances des collectivités locales connaissent depuis plus de dix ans une crise que la guerre a aggravée sans cesse. Les volumes budgétaires des départements et des communes n'ont pourtant pas enregistré des accroissements aussi importants que ceux de l'Etat qui s'est naturellement chargé de la plus grande partie des dépenses nées des circonstances. L'inventaire financier 1946 fournit à cet égard des statistiques démonstratives (1) : la proportion resta à peu près constante entre le total des bud-

(1) Inventaire Robert Schuman 1946 mis à jour en 1949 (annexe au projet de budget 1950).

VOLUME DU BUDGET DE L'ETAT Annexe III A p. 485
DES DEPARTEMENTS ET DES COMMUNES (en millions de francs)

ANNEES	DEPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAUX DEPARTEMENTS ET COMMUNES	ETAT	RAPPORT entre le volume du budget des collectivités locales et celui du budget de l'Etat (p. 100)
1913	613	1.072	1.685	5.067	33,25
1920	1.602	7.358	8.960	28.115	31,86
1929 ou 1930 ..	6.674 (1930)	15.712 (1929	22.386	58.850	38,04
1938	11.655	15.137	26.792	82.345	32,53
1944	14.193	26.534	40.727	219.925	18,97
1945	21.000	43.250	64.250	424 000	15,15
1946	39.450	59.683	99.133	530 000	17
1947	68.963	96.000	164.963	718.000	22,9
1948	116.000	140.000	256.000	1.083.000	23,6
Pourcentages d'augmentation					
de 1913 à 1946 .	44	52,20	49,25	118,40	»
de 1913 à 1938 .	19	14,10	15,90	16,25	»
de 1938 à 1946 .	2,30	3,70	3,10	7,28	»
de 1945 à 1948 .	5,50	3,20	4	2,60	»

gets départementaux et communaux et le budget de l'Etat de 1913 à 1938 : 33 % environ ; mais en 1946 la masse des premiers n'est plus que de 17 % de celle du second. Les budgets locaux ont donc fait preuve d'une résistance remarquable aux courants inflationnistes : 370 % d'augmentation de 1938 à 1946 pour 728 % à l'Etat. L'application aux dépenses départementales et communales d'un coefficient pondéré d'augmentation par rapport aux prix 1930 et 1945 montre (inventaire : annexe III — B. p. 486) une diminution relative importante : départements, 0,66 % — communes, 0,83 %.

L'Etat cependant a été dans l'obligation d'apporter un concours croissant aux collectivités locales en raison de la rigidité de leur système fiscal conçu pour une période de stabilité des conditions économiques ; les finances locales sont placées ainsi dans une dépendance toujours accentuée de l'Etat qui, aujourd'hui, pourvoit par ses participations au huitième environ de leurs dépenses ; en 1948, sur une masse budgétaire locale de 256 milliards les subventions de l'Etat se sont élevées à plus de 35 milliards, (y compris la subvention de 5.400 millions à la ville de Paris pour les dépenses de police). En 1949 une diminution relative à l'aide de l'Etat était enregistrée, le total des subventions étant ramené à 17 milliards (1).

Dans la structure même des budgets locaux l'importance respective des diverses catégories de recettes locales a varié : outre l'accroissement des subventions de l'Etat, la part des taxes directes ou indirectes a sensiblement augmenté au détriment de la part des centimes additionnels, base traditionnelle de la fiscalité locale : en 1938, les centimes additionnels fournissent 9.902 millions sur une masse budgétaire de 26.792 millions ; en 1947, 32.600 millions sur un total de recettes de 150.500 millions. Les taxes passent, elles, de 1.516 millions à 44.000 millions (2).

Trois caractéristiques de la situation actuelle : importance démesurée du concours de l'Etat — diminution relative de la contribution des centimes additionnels, armature archaïque et trop rigide de la fiscalité locale — mosaïque de ressources annexes mais d'un rendement élevé — témoignent de la nécessité d'une réforme d'ensemble des finances locales qui ne s'imposa jamais davantage qu'aujourd'hui. L'instauration d'un système fiscal simple et sensible comme l'indépendance véritable des collectivités locales en dépendent.

§ II. — La rigidité du système fiscal traditionnel.

Avant la guerre de 1914-1918, la gestion financière des collectivités locales ne soulevait pas de problèmes particuliers, car l'ensemble de leurs charges n'était pas très élevé et l'accroissement de leurs dépenses était accompagné d'une augmentation parallèle de leurs recettes.

---

(1) Mise à jour 1949 de l'inventaire, p. 179.

(2) Inventaire, p. 499 tableau H et mise à jour 1949, p. 177.

La réforme fiscale de 1917 et la cristallisation des principaux fictifs donna au système d'impôts locaux une rigidité qui ne permit pas aux départements et aux communes d'accroître leurs recettes selon une progression comparable à celle des dépenses sans cesse développées.

1. **Le système archaïque des centimes** : « Sauf en ce qui concerne l'impôt foncier, écrit l'inventaire financier 1946 (p. 79), les centimes additionnels sont établis depuis 1917 sur des principaux fictifs constitués par les derniers principaux réels, ceux de 1917 modifiés seulement au gré des mouvements de la matière imposable (par exemple pour la mobilière, vacances, démolitions, constructions d'immeubles). Quant aux centimes additionnels à l'impôt foncier, ils ne sont pas calculés d'après les principaux réels de l'impôt foncier d'Etat ; ils sont également assis sur des principaux fictifs à peine modifiés chaque année, en ce qui concerne le bâti pour tenir compte des démolitions et des constructions nouvelles. Ces principaux fictifs correspondent d'ailleurs aux principaux réels de 1890 pour le foncier bâti et de 1914 pour le foncier non bâti. »

Quelques modifications apportées au régime des centimes additionnels depuis la guerre de 1914-1918 n'en ont pas changé profondément l'économie, ni fait disparaître les inconvénients sauf pour la patente dont la progression des principaux, d'ailleurs sans commune mesure avec la dépréciation monétaire, correspond à peu près à la majoration des prix des loyers taxés au droit proportionnel. Les principaux fictifs ont donc fait preuve d'une grande stabilité (1).

La valeur du centime départemental ou communal n'a donc pu se développer en relation avec l'évolution des conditions économiques et les administrateurs locaux, dans l'impossibilité où ils se trouvaient d'obtenir un élargissement de la matière imposable, ont été nécessairement conduits à agir sur le taux du prélèvement, c'est-à-dire sur le nombre des centimes et l'augmentation du nombre de ceux-ci apparaît comme l'un des aspects les plus frappants, mais cependant les moins significatifs, au fond, de la crise des finances locales. L'inventaire conclut très sévèrement son étude du mécanisme des centimes par la constatation suivante (p. 70) :

---

(1) EVOLUTION DES PRINCIPAUX FICTIFS DE 1913 A 1949 (Inventaire, p. 499)

ANNEES	FONCIER BATI	FONCIER NON BATI	MOBILIERE	PATENTE	TOTAUX
1913	80.915.580	120 080.370	83.151.371	117.913.018	402.060.339
1925	124.789.512	86.994 488	92.144.146	211.054.431	514 982.577
1931	134.273.967	86.801 960	154 446.938	377.551 507	753.074.372
1938	191.377.165	111.627.207	202.076 492	348.117.787	853.198.651
1944	185.873.399	106.917.750	195.616.332	290.754 919	779.162.400
1945	182.184.957	106.387 989	190 356.346	283.414 865	762.344.157
1946	185.415.907	106.965 962	191.907.861	329 087 022	813.376.752
1947	189.602.603	107.299.314	193.052.148	411.023 143	900.977 208
1948	193.943.082	106.959.601	194.183.310	490.787.033	985.873.026
1949	197.439.467	106.919.504	195.078.229	563.991.222	1.063.428.422

« Sans doute, la faiblesse des principaux fictifs permet-elle aux contribuables de supporter une imposition qui serait excessive si elle reposait sur des bases d'assiette revalorisées. Le nombre de centimes n'est donc pas un indice absolument sûr de la charge réelle et son augmentation est parfois plus dangereuse par ses effets psychologiques que par ses conséquences effectives. Néanmoins, ce correctif, qui a joué puissamment pendant la période comprise entre les deux guerres, a perdu beaucoup de sa valeur à partir du moment où l'augmentation des dépenses locales atteignant un rythme particulièrement rapide, a fait sortir le nombre des centimes des limites raisonnables. Il en est ainsi, semble-t-il à l'heure actuelle, pour de nombreuses collectivités. L'injustice dans la répartition des charges qu'ils imposent les rend d'autant plus insupportables. Par suite du système indiciaire auquel ils empruntent leurs caractères et des bases trop anciennes sur lesquelles ils sont assis, leur poids est en effet, très loin de correspondre aux revenus réels des contribuables intéressés (1). »

2. L'enchevêtrement d'autres ressources : Devant l'inélasticité des centimes additionnels, le législateur dut instituer des ressources locales complémentaires sous forme de taxe directes ou indirectes additionnelles ou non aux impôts d'Etat : ce fut l'objet de la loi du 13 août 1926 autorisant la mise en recouvrement de 23 taxes nouvelles au choix des conseils municipaux ; jusqu'à la guerre cependant le recours à ces ressources fut limité et usité surtout par les grandes villes : les départements même ne les utilisèrent à peu près jamais (Cf. inventaire, p. 499, tableau H).

A l'occasion de la crise générale des finances publiques qui précéda 1939, une nouvelle catégorie de recettes locales fit son apparition : les subventions de l'Etat destinées à atténuer une partie des dépenses d'intérêt général mises à la charge des départements et des communes (décret-loi du 11 juin 1938).

Enfin, un certain nombre de fonds communs distribuaient aussi d'im-

---

(1) NOMBRE MOYEN DE CENTIMES (inventaire, p. 499).

ANNEES	DEPARTEMENTS (a)	COMMUNES	MOYENNE GENERALE TOTALE
1913	78,1287	66,18	144,30
1920	120,6217	85,83	206,45
1930	400,300	258 (en 1929)	658,30
1938	615,823	545	1.160,30
1944	715,26	800	1515,26
1945	976,22	1.080	2.056,22
1946	1.879,10	1.450	3.329,10
1947	2 485,76	1.950	4.435,76
1948	3.841,63	3.000	6.841,63
1949	6.745	4.000	»

(a) Il s'agit de la moyenne arithmétique, c'est-à-dire de celle obtenue en divisant le nombre total des centimes mis en recouvrement pour l'ensemble des collectivités locales dont il s'agit, par le nombre de ces dernières.

portantes ressources selon des modes de répartition infiniment compliqués.

C'est dans ces conditions que les départements et les communes disposaient au moment de la guerre d'un système fiscal archaïque et sans homogénéité.

3. L'aggravation des charges de 1939 à aujourd'hui : Au même titre que tous les éléments de l'économie du pays, les finances locales furent profondément affectées par les bouleversements nés de la guerre. Le déroulement des opérations militaires, les destructions et les mouvements de populations, les charges immédiates de l'occupation, la mise en place et le fonctionnement du dirigisme, ont entraîné l'accroissement des budgets locaux, particulièrement communaux ; cependant que le fléchissement des ressources venait aggraver le déficit. Les dépenses de personnel, en premier lieu, ont poursuivi leur ascension rapide et, à l'heure actuelle, dans de nombreuses grandes villes, ces charges atteignent, et souvent dépassent, 50 % de l'ensemble des dépenses ordinaires, soit un pourcentage très supérieur à celui des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat (1).

Les charges sociales et plus particulièrement les dépenses d'assistance qui entrent dans les budgets départementaux avec contributions communales pour une part très importante, furent aussi très augmentées.

Les dépenses de travaux, qui se réduisirent pendant la durée de la guerre à des dépenses d'entretien, ont dû être reprises dès la fin des hostilités et leur montant s'est rapidement élevé en fonction des augmentations de salaires et de la hausse des prix. Les emprunts en sont la meilleure source de financement, d'où une augmentation sensible de la dette, surtout à partir de la fin de l'année 1945, dont le niveau était resté sans variation sensible pendant les années de guerre (19 % d'augmentation pour la dette locale de 1938 à 1946 alors que pendant la même période la dette de l'Etat s'est accrue de 378 % : Cf. inventaire financier, p. 67).

Enfin, le déséquilibre de l'exploitation des services industriels et commerciaux des collectivités locales surtout dans les grandes villes est un aspect frappant et très grave de leur situation financière.

De nombreux projets de réforme des finances locales (2) avaient été présentés avant la guerre de 1939 ; mais seules quelques interventions de détail furent réalisées, notamment par transfert au budget général de quelques-unes des charges locales : incorporation dans le réseau national en 1930 de 40.000 kms de chemins jusqu'alors entretenus par les départements et les communes ; mise à la charge de l'Etat de certaines dépenses de police (traitements des commissaires), d'état-civil, d'assistance, de défense passive, etc...

Le législateur ne pouvait qu'intervenir pour assister, dans un but de solidarité nationale, les collectivités locales et déjà le régime de Vichy prononcera, par diverses mesures législatives de 1941, un premier mouvement très important de réforme des finances locales. Après la libération, la brusque évolution de la situation économique et sociale, les incidences de la hausse généralisée des prix ont entraîné une intervention étatique encore plus prononcée tant par un renforcement de la fiscalité locale que par un élargissement de l'assistance du budget général.

---

(1) Sans la dette viagère, il est vrai, les dépenses de l'espèce qui représentaient 24 % du budget général en 1913 et 16 % en 1938 atteignent en 1946 le quart environ des dépenses totales (cité par inventaire financier, p. 67).

(2) Les deux principaux projets de réforme avant la guerre sont : projet de loi du 31 mars 1931 (projet Piétri) — projet de loi du 3 mai 1938 (établi par la commission créée en sept. 1936 par M. Vincent Auriol, ministre des Finances).

SECTION II

L'assistance croissante de l'Etat aux finances locales.

§ I. -- La réforme partielle de 1941 : simplifications et extension de l'assiette.

Au cours de la période écoulée depuis le début de la guerre jusqu'à la libération du territoire, l'augmentation des dépenses des collectivités locales fut dans les grandes lignes assez sérieusement contenue. En effet, en dépit d'une hausse ininterrompue des prix, les traitements et salaires ne furent en termes monétaires que relevés faiblement. Par ailleurs, la pénurie croissante de toutes les marchandises entraînait le ralentissement, puis l'arrêt presque total de la plus grande partie des travaux locaux. « Aussi bien, constate l'inventaire financier (p. 66), jusqu'à la Libération, et réserve faite des communes malheureusement trop nombreuses qui ont été sinistrées de guerre, la situation financière des collectivités locales n'a pas été, dans son ensemble, trop gravement embarrassée. »

A la fin de l'année 1941, un certain nombre de textes (1) ont modifié profondément le régime des finances départementales et communales.

1. La loi du 14 septembre 1941 : les mesures de simplification.

Une loi du 14 septembre 1941 qui, même après la libération, allait rester le texte dominant les conditions nouvelles de l'aide de l'Etat aux collectivités locales porte révision des rapports financiers de l'Etat, des départements et des communes. Elle procède à deux opérations concomitantes : la suppression d'un certain nombre de ressources locales et leur compensation par une participation mathématique de l'Etat aux charges d'intérêt général incombant aux budgets locaux.

A) SUPPRESSION DE RESSOURCES ET ALLEGEMENT DE DEPENSES

Les fonds communs : la totalité des fonds communs est supprimée : mesure capitale car les fonds communs avaient constitué, pendant la période d'entre les deux guerres, une part importante des ressources locales : ils étaient alimentés par une fraction du produit d'impôts d'Etat répartie entre les départements et les communes selon des barèmes souvent très compliqués ; les ressources en provenant étaient importantes puisque en 1939 le montant des sommes réparties à leur titre entre les départements et les communes s'était élevé à 1 milliard 500 millions de francs sur un montant général des dépenses de près de 27 milliards. La disparition du fonds commun était opportune car les critiques adressées depuis

(1) Loi du 14 septembre 1941, portant révision des rapports financiers de l'Etat, des départements et des communes — loi du 31 octobre 1941, modifiant le régime des licences des débits de boissons — loi du 6 novembre 1941 autorisant la perception, au profit des communes, de taxes additionnelles aux droits d'enregistrement — loi du 6 novembre 1941, autorisant les communes à instituer une taxe locale sur les ventes au détail et prestations de service (tous ces textes au J. O. du 7 novembre 1941) — loi du 31 décembre 1941 modifiant le régime fiscal des spectacles (J. O., 1er janvier 1942).

de longues années à cette institution étaient sérieuses : l'attribution quasi-automatique de ressources de cette nature dispense les assemblées locales d'établir une exacte proportion des charges entre les contribuables locaux. La complexité et les retards de la répartition occasionnent aussi des mécomptes car, au moment de la confection des budgets, l'autorité locale ignore le plus souvent le montant des attributions. Enfin, par ce système de secours automatique de l'Etat, indépendant des besoins ou des ressources des collectivités intéressées, les organes locaux perdent une partie de leur autonomie financière car ils ne sont pas libres de proportionner l'impôt à leurs besoins.

Les subventions : la loi modifie le régime des subventions instituées depuis la crise des finances locales. L'inventaire financier en rappelle l'origine et le fondement (p. 74) : « Les embarras financiers éprouvés par les collectivités locales avaient, dès avant la dernière guerre, obligé les pouvoirs publics à leur venir en aide par l'octroi de subventions. Sans parler des subventions non renouvelables toujours en vigueur et qui traditionnellement, peuvent être accordées pour permettre de couvrir des dépenses de grands travaux d'intérêt social et encourager ces travaux (voirie, construction d'écoles, adduction d'eau, électrification des campagnes, etc...), les départements et les communes bénéficiaient de subventions annuelles, les unes tendant à compenser les pertes résultant de l'intervention de mesures prises par l'Etat, les autres destinées simplement à pallier l'insuffisance de leurs ressources. »

A ce dernier titre, un décret-loi du 17 juin 1938 avait institué une subvention de caractère général dite « subvention Marchandeau » répartie à raison de 2/3 de son montant pour les communes et de 1/3 pour les départements, en vertu d'un mode assez compliqué, tenant compte du résultat obtenu en divisant pour chaque commune le chiffre de sa population par la valeur de son centime démographique ce qui constitue un indice du degré de richesse de la collectivité ; cette subvention comportait aussi, il est intéressant de le rappeler, la faculté pour les départements, en dehors de tout indice mathématique, de répartir le 1/3 qui leur revenait en tout ou partie entre les communes les plus défavorisées.

Cette subvention essentielle est supprimée par l'article 2 de la loi du 14 septembre, en même temps qu'un certain nombre d'autres plus secondaires (1).

B) LE SYSTEME DE LA SUBVENTION UNIQUE

Au système ancien des subventions, la loi du 14 septembre 1941 (art. 4 et 5) substitue une subvention unique dite de « contribution de l'Etat aux dépenses d'intérêt général » des collectivités locales. Son montant est calculé selon les modalités suivantes :

1°) Pour les départements : 20 francs par an et par habitant. Ce chiffre est majoré ou diminué de 1 franc par point de différence entre la valeur du centime du département pour 100 habitants et la valeur moyenne correspondante de l'ensemble des départements. Cette valeur moyenne correspondante est déterminée, chaque année, par arrêté interministériel.

2°) Pour les communes : a) 25 francs par an et par habitant : ce chiffre est majoré ou diminué de 1 franc par point de différence entre la valeur

(1) M. Lainville (op. cit.), en fournit l'énumération in « *Nouveau régime financier des départements et des communes* », Sirey, 1942, p. 6.

du centime de la commune pour 100 habitants et la valeur moyenne correspondante des communes de même catégorie de population ; valeur fixée aussi par arrêté ministériel — b) les communes bénéficient, en outre, d'une majoration calculée d'après le nombre d'enfants inscrits dans les écoles primaires élémentaires, publiques et privées de la localité.

Cette subvention a le mérite d'être désormais unique et son montant est susceptible d'être déterminé facilement par les autorités locales d'après des données simples.

2. Elargissement du domaine de la fiscalité indirecte.

La taxe locale sur les transactions : une loi du 6 novembre 1941 institue, à partir de 1942, une taxe indirecte à grand rendement et à large assiette qui avait pour but originaire de compenser, au bénéfice des communes, la perte des recettes d'octrois supprimés dans le plus grand nombre des villes en raison de la lourdeur excessive des frais de gestion (L. 30 janvier 1941).

Cette taxe est additionnelle à la taxe d'Etat sur les transactions et frappe : les ventes au détail — les opérations d'entreprise de travaux — les locations et prestations de services. Ses conditions générales d'assiette et de perception sont celles prévues en matière de taxe sur les transactions et la charge du recouvrement en incombe à l'administration des contributions indirectes. D'abord limitée aux villes importantes (50.000 h.) elle sera bientôt étendue à toutes les communes ; son tarif est à l'origine fixé à 0,25 % ; son produit s'élève en fonction de l'augmentation des transactions et de la hausse des prix et apportera aux ressources des budgets locaux une souplesse reflétant l'évolution des conditions économiques générales. Les conseils municipaux sont libres d'instituer ou non cette taxe.

Remaniement d'autres taxes : une loi du 31 octobre 1941 transfère aux communes le bénéfice de la totalité des droits de licence des débits de boissons précédemment perçus en partie au profit de l'Etat et en partie à celui des collectivités locales. Le tarif de ces droits est doublé et variera suivant le nombre de centimes additionnels.

Les entreprises de spectacles étaient jusqu'en 1941 frappées de trois impôts (taxe d'Etat, droit des pauvres au profit de l'assistance publique ou du bureau de bienfaisance, taxe municipale facultative). La loi du 31 décembre 1941 institue une taxe unique sur les spectacles. La caractéristique de ces ressources réaménagées est d'être obligatoire, ce qui constitue une intervention autoritaire de l'Etat significative puisque, jusqu'alors, seuls l'étaient quelques impôts de faible rendement : centimes spéciaux — taxe sur les chiens et des prestations.

Aide aux collectivités sinistrées : la réforme de 1941 (L. du 14 septembre, art. 7) comporte enfin des mesures à caractère temporaire : les subventions exceptionnelles à des départements ou à des communes où des circonstances anormales, essentiellement les destructions par faits de guerre, entraînent des difficultés financières particulières ; la diminution de la population ou du principal fictif de l'impôt foncier en sont les critères légaux (cf. L. 22-12-1940). Les départements dont une ou plusieurs communes bénéficient de ces dispositions reçoivent également une subvention déterminée d'après des modes analogues de calcul.

Enfin, les collectivités locales dont les budgets ne pourraient être équilibrés au moyen des subventions ci-dessus pourront demander à l'Etat des avances de trésorerie (application de la Loi du 31 mai 1932).

Conclusion : Le mérite de la législation de 1941 est d'avoir atténué, dans une mesure certaine, l'enchevêtrement et la complexité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. La création de ressources nouvelles, notamment indirectes, de large rendement, telle que la taxe sur les transactions, offre aussi aux assemblées locales une gamme fiscale élargie. Mais l'ingérence de l'Etat dans les finances locales n'a pas été atténuée, bien au contraire.

§ II. — De l'accroissement de la pression fiscale à la garantie générale d'équilibre.

Le gouvernement de la libération aborda le problème des finances locales en validant par une ordonnance du 6 janvier 1945 l'acte-dit-loi du 14 septembre 1941 ; les simplifications opérées par ce texte sont donc maintenues ainsi que le régime de la subvention pour dépenses d'intérêt général, dont le taux sera augmenté à chaque exercice budgétaire.

I. L'augmentation des ressources fiscales :

Un an s'écoule avant qu'un texte d'ensemble, l'ordonnance n° 45-2674 du 2 novembre 1945 apporte aux collectivités locales les ressources nouvelles que le brusque accroissement de leurs masses budgétaires dû à la hausse des prix (augmentation des traitements du personnel surtout) rendait indispensable.

Le titre premier de ce texte met de nouvelles ressources budgétaires et fiscales à la disposition des départements et des communes :

a) ressources d'ordre budgétaire : elles consistent dans la majoration des participations de l'Etat aux dépenses d'intérêt général et aux dépenses de rationnement ; la première est portée au double de celle qui est fixée par les articles 4 et 5 de la loi du 14 septembre 1941, la seconde voit son taux, par rationnaire, plus que triplé.

b) ressources d'ordre fiscal : les taux des taxes directes ou indirectes, essentiellement celles de la loi du 13 août 1926, sont très sensiblement majorées, notamment ceux des taxes somptuaires (plus que doublés en général) ; la taxe sur les transactions est portée à un taux maximum de 1,50 %.

Les départements sont autorisés à recourir à une taxe additionnelle aux droits de mutation sur les immeubles et fonds de commerce, ressource qui sera d'un rendement important et que les communes de plus de 5.000 h. peuvent créer à leur profit (art. 36 de la loi du 31 décembre 1945).

Des textes nombreux se succèdent accroissant encore la pression fiscale sur les contribuables locaux :

— La loi du 23 décembre 1946 (art. 18) réorganise, sous quatre catégories de communes et deux tarifs, les licences de débits de boissons de plein exercice ou restreintes (dont les tarifs ont été en dernier lieu relevés par l'art. 6 de la loi n° 49.1033 du 31 juillet 1949) ;

— La loi du 23 mars 1947 (art. 44 à 53) réorganise la taxe communale sur les spectacles en cinq catégories de spectacles et quatre tarifs applicables ; le même texte (article 18) détermine les taux de diverses taxes

additionnelles aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux qui peuvent être perçues par les départements.

— La loi du 27 avril 1946 réorganise la perception des taxes d'abatage. Enfin, la taxe locale sur les transactions peut être établie à un taux majoré (en dernier lieu art. 9 L. 13 août 1947).

2. La subvention spéciale d'équilibre.

Les articles 156 à 159 de la loi des finances du 31 décembre 1945 créent au profit des collectivités locales qui accomplissent un effort fiscal important une « subvention spéciale d'équilibre » pour laquelle un crédit global de 5 milliards 500 millions a été inscrit au budget de 1946.

Les subventions qu'attribue l'Etat aux collectivités locales, comprennent alors un certain nombre de catégories :

Dans un premier groupe figurent celles qui nécessitent la présentation d'une demande spéciale et l'étude particulière de la situation budgétaire intéressée : subvention d'équilibre en faveur des collectivités sinistrées dont les principaux fictifs (foncier et patente) sont réduits de plus de 10 % (O. du 8 août 1945, art. 2) — subventions exceptionnelles (art. 7. L. 14-9-1941) à des collectivités que des circonstances anormales mettent dans des difficultés autres que celles éprouvées par la généralité d'entre elles.

Le second groupe comporte les subventions dont la détermination est faite suivant des barèmes préétablis et sans que la collectivité ait à présenter de demande ; ce sont : la subvention pour participation aux dépenses d'intérêt général (L. 14-9-41, art. 4) — la subvention pour distribution des titres de rationnement — la subvention automatique aux collectivités sinistrées (O. 8 août 1945, art. 1) — enfin, la subvention spéciale d'équilibre (1).

La subvention d'équilibre a pour but de permettre aux départements et aux communes de faire face, après avoir épuisé toutes les ressources de la fiscalité et des autres subventions, à l'accroissement de leurs charges sans recourir à des suppléments d'impôts ou taxes excédant les facultés normales des assujettis.

Les deux éléments entrant en ligne de compte pour sa détermination : le premier, la population, résulte du dernier ressencement de 1946 — le second, la mesure de l'effort fiscal, est déterminée par l'application d'un système des coefficients définis par les articles 156 à 159 au montant total des impositions directes et indirectes.

La valeur d'un point de subvention par centime et par habitant pour le département et pour la commune (subvention par centime et par habitant) est fixée, chaque année, par arrêté interministériel ; le nombre de points attribués croît avec la charge fiscale, selon une progression arithmétique.

La détermination de la subvention est une opération assez complexe : une instruction ministérielle du 15 octobre 1946 l'a présentée, dans le but

(1) La subvention pour participation aux dépenses d'intérêt général a été maintenue jusqu'à l'exercice 1947. Mais la loi n° 47579 du 30 mars 1947 (art. 2, section III) a abrogé l'art. 4 de la loi du 14 septembre 1941, en ce qui concerne la subvention perçue par les départements ; en compensation, la taxe additionnelle sur les droits d'enregistrement des mutations à titre onéreux est doublée. Des moins-values ont résulté de cette suppression qui sont compensées par l'obtention d'une subvention exceptionnelle d'égal montant (L. 22-12-1947, art. 3).

de la faciliter, en des termes algébriques qui ont surpris et dérouté bien des administrateurs locaux (1).

Pour l'exercice 1947, la loi du 9 octobre 1946, proroge l'application des articles 156 à 159 de la loi des finances de 1945 et maintient les mêmes principes de détermination au bénéfice des collectivités dont le nombre de centimes, y compris les taxes directes converties, est supérieur à 1.000.

En pratique, ce sont les services des préfectures et des sous-préfectures (rarement les receveurs municipaux) qui, pour le plus grand nombre de communes, ont dû calculer le montant de la subvention d'équilibre. L'établissement de modes de subventions aussi compliqués nuit beaucoup à l'intelligence exacte que doivent avoir les assemblées locales du mécanisme de leurs comptes.

La loi du 22 décembre 1947 portant mesures provisoires pour l'équilibre des budgets locaux de 1948 a encore maintenu la subvention d'équilibre dont le gouvernement avait demandé la suppression. Au cours des débats (J. O. débats A. N. 6 et 12 décembre 1947 C. R. débats 18-12), les orateurs ont reproché à la subvention : la complication de sa formule mathématique ; la faveur qu'elle accorde aux collectivités surchargées d'impôts puisqu'elle croît progressivement à la charge fiscale ; elle pousse à la dépense et son aménagement la rend surtout profitable aux collectivités qui s'imposent entre 2.000 et 3.000 centimes.

Le texte de reconduction pour 1948 de la subvention d'équilibre a limité heureusement sa portée, à la fois vis-à-vis des communes qui effectuent des dépenses extraordinaires et qui y faisaient contribuer l'Etat par la subvention et des communes rurales peu imposées qui voyaient une diminution d'impôts bien légers prise en charge par l'Etat. Ont donc été exclus de la subvention : les centimes pour dépenses extraordinaires de travaux et d'acquisitions — les impositions directes revêtant le caractère obligatoire (telles taxe vicinale et taxe sur les chiens, qui sont la ressource essentielle et souvent exclusive de la plupart des communes rurales).

3. Les avances de trésorerie et avances sur subventions :

Par application de l'art. 70 de la loi des finances du 31 mars 1932, les collectivités locales peuvent obtenir du trésor public des avances sur centimes.

L'art. 12 de la loi du 23 décembre 1946 et le décret n° 47-850 du 16 mai 1947 ont précisé à nouveau les conditions d'attribution des avances aux collectivités ayant à faire face à des dépenses urgentes et qui souffrent d'une insuffisance de ressources ne tenant pas à un déséquilibre budgétaire. Ces avances sont accordées par le ministre des finances, sur avis motivé du

---

(1) Afin de montrer la complication de ce calcul indiquons qu'à cette instruction sont joints deux tableaux : le premier donne la subvention par habitant quand la collectivité vote un nombre déterminé de centimes au-delà de 1.000 (compte tenu de la rectification subie par ce nombre de centimes en application du coefficient de progressivité des articles 156 à 158) ; le second indique la subvention par habitant et par centime au-delà de 1.000 à l'intérieur de chaque tranche de 1.000.

L'utilisation combinée de ces tableaux permet, à partir du nombre fictif de centimes représentant la totalité des impôts directs et indirects à voter si la subvention n'existait pas, de déterminer la quotité d'impôts à voter en définitive ainsi que le montant du concours de l'Etat ; malgré l'allure mathématique des tableaux, une partie de l'opération, recherche de la tranche de 1.000 à l'intérieur de laquelle doit se trouver la quotité de centimes à voter en définitive doit être faite par tâtonnements !

préfet et du trésorier-payeur général. Par mesure de déconcentration, les arrêtés du ministre des finances des 16 mai 1947 et 9 novembre 1948 autorisent les préfets à accorder des avances aux communes de moins de 2.000 habitants et à leurs établissements publics et pour un montant n'excédant pas 500.000 francs. Un contigent initial de crédits a été fixé pour chaque département à trois millions.

4. Ressources nouvelles de la loi du 22 décembre 1947 :

La réforme des finances locales n'ayant pu être portée à l'ordre du jour parlementaire au cours de l'année 1947, des mesures provisoires ont été votées pour assurer l'équilibre difficile des budgets locaux de 1948 ; c'est l'œuvre de la loi du 22 décembre 1947 dont les dispositions essentielles sont :

— maintien de la subvention d'équilibre avec mode nouveau de calcul (cf. supra) ;

— allocation aux départements d'une subvention compensatrice de la suppression de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général ;

— relèvement de taxes et droits de la loi du 11 août 1926 ;

— élévation de 1,50 à 1,75 % du taux de la taxe communale sur les transactions ;

— création d'une taxe départementale sur les transactions avec même assiette que la taxe communale, au taux de 0,25 % ;

— création d'un fonds départemental de péréquation alimenté par une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux dans les communes de moins de 5.000 habitants. Ce fonds est destiné à venir en aide, selon un barème établi par le conseil général, aux communes en situation financière spécialement difficile. Si ce fonds n'est pas créé sur le plan départemental, les communes, stations hydrominérales, climatiques ou balnéaires, peuvent instituer la taxe à leur profit.

5. Nouvelles mesures provisoires pour l'exercice 1949.

Mais pas plus que les années précédentes, le parlement n'a pu aborder en 1948 la réforme des finances locales.

Des dispositions spéciales ont dû être édictées pour la confection des budgets départementaux et communaux de 1949 (décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale pris en application de la loi du 17 août 1948 sur les pleins pouvoirs financiers — loi des finances du 31-12-1948, J.O. 1er et 2-1-1949) dont les plus importantes sont : aménagement de certains impôts et taxes directes et indirectes (taxe d'enlèvement des ordures et patentes : augmentation — taxe additionnelle aux droits d'enregistrement : réduction — suppression définitive des octrois : il n'en subsistait plus que 2).

1° MODIFICATION DU REGIME DE LA TAXE LOCALE SUR LES VENTES :

Le décret du 9 décembre 1948 (art. 250 et 251) institue une taxe locale sur les ventes frappant au taux unique de 1,50 % dans toutes les communes les opérations soumises à la taxe sur les transactions. Elargissant

ainsi le champ d'application de la taxe de la loi du 6 novembre 1941, le décret en répartit le produit de la manière suivante :

a) à concurrence de 60 % à la commune du lieu de recouvrement ;

b) à concurrence de 15 % au département ;

c) le solde, soit 25 %, sera (en raison des rendements inégaux selon la situation économique des lieux), réparti entre les départements et l'ensemble des communes d'un même département, selon un mode de répartition qui sera chaque année fixé avant le 31 juillet par un fonds de péréquation dont le comité comprend en majorité des présidents de conseils généraux et des maires ; chaque conseil général fixera ensuite le mode de répartition des sommes allouées à l'ensemble des communes d'un département.

Mais pour 1949, et à titre transitoire le reliquat de 25 % sera réparti entre les départements et les communes à concurrence des pertes de recettes résultant des modifications apportées au régime des subventions.

Le nouveau régime de la taxe sur les transactions du décret du 9 décembre 1948 a subi, tout au cours du premier semestre 1949, un assaut de critiques parlementaires. Les 23 et 24 juillet, un débat extrêmement confus s'est instauré dont est résultée la loi du 31 juillet 1949 (J. O. 2 août, p. 7.521) portant aménagement de la taxe locale, modifiant assez sensiblement le champ d'application de la taxe, au point de vue de la définition des non-producteurs fiscaux imposables et surtout décidant, en son article 5, que le régime de cet impôt (dont le produit doit représenter environ 85 milliards de francs pour l'exercice 1949) ne survivrait pas au 31 décembre 1949, date qui verrait ainsi la suppression de la plus importante des ressources locales (1).

Cependant, pour permettre l'élaboration des budgets locaux de l'exercice 1950, une loi n° 49-1642 du 31 décembre 1949, votée à la hâte (2), a confirmé le système de taxe locale en vigueur en 1949 sous la réserve de deux modifications importantes : une majoration de 0,25 % au maximum pourra être décidée par les conseils municipaux au bénéfice exclusif de la commune ; la répartition du produit de la taxe de base de 1,50 % tiendra compte de la population des communes selon les barèmes suivants :

60 % à la commune et 15 % au département pour les communes de 10.000 h. et au-dessous ;

65 % à la commune et 15 % au département pour les communes de 10.001 à 100.000 h.

70 % à la commune et 15 % au département pour les communes de plus de 100.000 h. et les stations classées.

2° SUBVENTIONS DE L'ETAT : la subvention spéciale d'équilibre est purement et simplement supprimée ; les subventions pour dépenses d'intérêt général et pour distribution des titres de rationnement sont aussi réduites.

---

(1) Ce texte dispose aussi que pour les travaux publics ou d'équipement national, les communes sièges des travaux bénéficieront de la taxe dont le montant ne pourra cependant dépasser le double du budget ordinaire de l'exercice en cours.

(2) AN. JO. débats 30-12, p. 7511, 1er-1-50, p. 7680 — C. R. débats 1-1-1950, p. 2961.

Mais le principe de la garantie d'équilibre assurée par l'Etat subsiste puisque les pertes de recettes, résultant de la suppression ou de la diminution des taxes et des subventions, feront pour l'exercice 1949 l'objet d'une attribution compensatoire du fonds de péréquation de la taxe sur les ventes.

3° SIMPLIFICATION DES CENTIMES : la hache est enfin portée dans la complexité du système des centimes jusqu'ici divisés en un grand nombre de catégories (cf. Lainville R. A. 1948 n° 6 p. 98). La loi n° 48-1437 du 14 septembre 1948 (art. 77) ne distingue plus que : les centimes ordinaires, les centimes pour service de la dette, les centimes pour dépenses extraordinaires, additionnels aux quatre contributions directes.

Aucune autre catégorie de centimes ne sera plus mise en recouvrement à partir du 1er janvier 1949.

Enfin, à partir de l'exercice 1949, il ne sera plus établi de budgets et de comptes distincts pour les bureaux de bienfaisance ou d'assistance dont les recettes ordinaires n'excèdent pas 100.000 francs.

4° LA QUESTION DES PATENTES EN 1949 :

Les impositions au titre des patentes ont subi pour l'exercice 1949 de telles augmentations qu'une vive émotion s'empara de l'opinion et que le Parlement a dû voter une loi du 20 juillet 1949 (1) tendant à atténuer les charges des contribuables professionnels.

L'origine de ces augmentations est double ; d'abord l'augmentation générale du nombre de centimes applicables aux principaux fictifs des patentes et tenant à l'accroissement des dépenses locales ; et, en second lieu, la révision des valeurs locatives, cause dont les effets pourtant prévisibles ont été inattendus : en effet, si la valeur locative des locaux faisant l'objet d'une location est en principe réévaluée chaque année, celle des locaux, propriété de l'assujetti, n'avait souvent pas été modifiée depuis 1943 ; or, en 1948, l'administration des contributions directes, procédant à ces réévaluations, a déterminé des bases d'imposition beaucoup plus importantes qui n'ont été révélées qu'après le vote des budgets de 1949. Les principaux fictifs ont encore augmenté du fait du développement de la matière imposable (création ou extension de commerces en 1948). Selon le secrétaire d'Etat aux finances, l'incidence des révisions sur l'augmentation des principaux fictifs des patentes ne serait cependant pas supérieure à 7 % (2).

Pour atténuer les charges des patentables, la loi du 20 juillet 1949 a prévu que les conseils généraux pourraient pour 1949 autoriser un abattement forfaitaire en pourcentage sur le montant des patentes, à condition que l'équilibre budgétaire de ces collectivités n'en soit pas affecté. Au cours de l'été 1949 le plus grand nombre des conseils généraux et des conseils municipaux ont prononcé des décisions sur la base de ce texte.

6. Perspectives pour l'exercice 1950

Le montant global des dépenses locales (communales et départementales) en 1949 aurait atteint approximativement 300 milliards de francs.

(1) J. O., 21 juillet 1949, p. 7166.
(2) Déclarations M. Edgar Faure : Débats A.N. 2 juillet 1949, p. 4006.

Pour 1950, le ministre de l'intérieur (1) prévoit une masse budgétaire d'environ 337 milliards, l'augmentation étant imputable à un certain nombre de charges nouvelles décidées en 1949 : notamment, loi du 2 août 1949 instituant une pension pour les grands infirmes civils — carte des économiquement faibles — cumul entre l'assistance et l'allocation aux vieux travailleurs. Des pertes de recettes doivent être aussi enregistrées : subventions de l'Etat aux dépenses d'intérêt général, aux dépenses de rationnement par exemple. Le ministre évalue l'ensemble des accroissements de charges et des pertes de recettes à 44 milliards environ.

Au regard, les collectivités locales devront compter essentiellement sur une augmentation du rendement de la taxe locale, qui de 80 à 85 milliards en 1949 pourrait atteindre de 96 à 98 milliards ; la surtaxe facultative de 0,25 % pourrait produire environ 16 milliards. Le déficit résiduel prévisible de l'ensemble des budgets locaux ressortirait donc à 20 milliards environ. Les conseils généraux et municipaux devront donc, dans cette perspective, se livrer pour 1950 à un effort d'économies nouvelles, ou par le vote de nouveaux centimes additionnels à un accroissement de la pression fiscale.

SECTION III

Le renforcement de la tutelle financière, contre-partie de l'aide accrue de l'Etat.

La crise des finances locales a donné à l'Etat l'occasion de resserrer le contrôle de tutelle des collectivités secondaires. S'efforçant vainement à établir l'équilibre de ses propres comptes, il a prétendu faire assurer celui des comptes locaux auquel il contribuait directement par ses subventions de plus en plus importantes.

L'assistance de l'Etat s'est, en effet, depuis 1935, assortie d'un contrôle financier accentué, contre-partie lourde de conséquences pour l'indépendance des collectivités locales.

Nous en retracerons brièvement les étapes :

§ I. — Les préliminaires (1935-1939).

Dès 1935, des décrets-lois organisent la révision des contrats des collectivités locales entraînant un déficit important à la charge des contribuables.

Un décret du 23 octobre 1935 abaisse le taux de compétence des sous-préfets pour l'approbation des budgets communaux de 10 millions à 5 millions, sous le prétexte qu'ils ne disposent pas du personnel assez nombreux et suffisamment qualifié pour préparer cette tâche.

En 1937, le décret-loi du 28 août prévoit une procédure autoritaire de règlement des budgets communaux qui n'auraient pas été votés en équilibre par les assemblées municipales, le Préfet ayant la possibilité, après avoir invité le conseil municipal à opérer les mesures d'équilibre indispen-

(1) Nous citons dans ce développement les chiffres fournis par M. Jules Moch, lors du débat sur la taxe locale au Conseil de la République, J.O., séance 31 décembre 1949, p. 2.964.

sables, de régler lui-même le budget si la seconde délibération n'a pas satisfait à ses injonctions.

Deux décrets des 30 juillet 1937 et 25 août 1937 intéressent à nouveau les services économiques des communes, le premier en prescrivant que les budgets des services exploités en régie, concession ou ferme, doivent s'équilibrer exactement ; le second précisant et assouplissant les conditions de révision des contrats dont l'exécution entraîne un déficit important et permanent.

Mais c'est surtout en 1938 que les mesures de tutelle locale s'affermiront davantage dans le cadre de la politique de préparation économique et financière de la Nation à la période de guerre imminente ; c'est l'œuvre du décret-loi capital du 12 novembre 1938.

Ses dispositions essentielles sont : les subventions accordées par les communes à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé seront stabilisées au niveau des budgets de 1939.

Lorsqu'une même opération administrative nécessitera le recours à l'emprunt ou à une déclaration d'utilité publique, c'est l'autorité de tutelle du degré le plus élevé qui prononcera l'ensemble des décisions concourant à l'opération. Cette mesure élève au plan ministériel l'autorisation de nombreux travaux locaux, soit qu'en matière d'emprunt le Préfet ne soit pas compétent pour une opération donnée en raison de la durée de l'emprunt ou du montant total de l'endettement, soit que compétent pour l'emprunt, le Préfet ne le soit pas pour la déclaration d'utilité publique parce que l'enquête enregistre une déclaration contraire.

Enfin, l'article 9 renforce le contrôle obligatoire des communes en difficultés budgétaires amorcé par le décret de 1937 ; désormais, si l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 10 % des ressources ordinaires, le budget voté par le conseil municipal est soumis à une commission présidée par le Préfet et comprenant aux côtés du maire intéressé et des délégués du conseil municipal les chefs des services financiers. La commission invite le conseil municipal à délibérer sur les moyens qu'elle estime nécessaires pour assurer la présentation correcte du budget ; si le conseil ne vote pas dans un certain délai les mesures de redressement jugées nécessaires, le budget sera réglé après nouvel examen de la commission : a) par le Préfet, pour les communes dont la population est inférieure à 100.000 habitants — b) par décret en conseil d'Etat dans le cas contraire.

Telles étaient, à la veille de la guerre, les dispositions restrictives des libertés locales que le gouvernement avait cru devoir imposer dans un but de redressement de situations financières généralement très compromises. L'inspection générale des services administratifs avait, dans son rapport de 1938, souligné ces difficultés et concluait : « le mal paraît plus grave dans les grandes villes pour lesquelles il faut prévoir une réglementation spéciale et où l'intervention sera plus étroite. Il y a lieu de ramener au ministère de l'intérieur le règlement des budgets municipaux très importants. Ce serait revenir à la formule de la loi de 1884, abrogée en 1926 qui déléguait au Préfet la tutelle pour l'immense majorité des communes et qui lui refusait la décision sur les grandes villes, non pas pour des raisons d'incompétence, mais parce qu'une telle appréciation soulève des problèmes supérieurs et parfois politiques (1) ». Nous verrons cette préoccupation dominer longtemps encore les modes de règlement des budgets importants.

(1) Rapport I. G., 1938 : *La situation financière des communes*, p. 68.

§ II. — La législation de Vichy : centralisation du contrôle et uniformisation des documents budgétaires.

Le régime de Vichy accentuera naturellement le mouvement que nous venons de décrire par deux catégories de mesures : un resserrement des modes d'approbation — l'imposition de documents budgétaires uniformes.

1. La réforme du régime d'approbation :

Une loi du 22 décembre 1940 fixe les règles nouvelles concernant l'approbation des budgets des départements et des communes ainsi que de leurs emprunts.

Pour les départements, l'article 4 - 2° — dispose que les budgets et les comptes des départements, dont la moyenne des recettes ordinaires des trois derniers exercices a excédé 100 millions de francs, sont approuvés par arrêté des ministres de l'intérieur et des finances ; les budgets et les comptes des autres départements sont réglés, dans tous les cas, par arrêté du ministre de l'intérieur (1).

Pour les communes, le renforcement de la tutelle financière se manifeste par la compétence donnée à l'autorité ministérielle pour l'approbation des budgets des communes les plus importantes dans les conditions suivantes (L. 22-12-1940, art. 5, abrogé et remplacé par la loi n° 249 du 27 avril 1943) ; sont approuvés par arrêté des ministres de l'intérieur et des finances, les budgets et les comptes administratifs des villes : — a) de plus de 100.000 habitants — b) dont la moyenne des recettes ordinaires et extraordinaires autres que celles affectées à la dette a été supérieure à 60.000.000 de francs au cours des trois derniers exercices — c) de plus de 20.000 h. pour lesquelles la dette représente plus de 25 % des recettes ordinaires.

2. La réforme budgétaire et les délais d'établissement des budgets locaux :

A la réforme financière réalisée en 1941 s'est associé l'établissement d'un mode uniforme de présentation des budgets locaux permettant un contrôle plus efficace de l'autorité de tutelle ; tel est l'objet de la très importante circulaire du ministre de l'intérieur du 18 octobre 1941, complétée par celle du 26 novembre.

Les principes et les premières dispositions de cette réforme budgétaire étaient posés par le décret du 23 août 1939.

Les budgets communaux étaient, jusque-là, présentés en des formes variables rendant malaisées les opérations de contrôle ainsi que l'établissement de données statistiques ; désormais, l'adoption de cadres budgétaires uniformes et comparables entre eux est obligatoire.

Les communes sont divisées en trois catégories pour l'établissement

---

(1) Jusqu'alors, les conseils généraux depuis le décret-loi du 5 novembre 1926 votaient les budgets par délibération non soumise à approbation (centimes ou emprunt) ; en fait le plafond très bas des ressources votées librement subordonnait tous les budgets départementaux à approbation ministérielle ; la promesse faite par l'exposé des motifs du décret-loi du 5 novembre 1926 touchant une élévation du plafond des centimes n'a jamais été réalisée (jusqu'à la récente loi du 14 septembre 1948, art. 77, qui en simplifiant les catégories de centimes supprime implicitement les plafonds, Cf. infra, titre III, chap. I, S. I., par. II).

du budget d'après le chiffre de leur population municipale : de moins de 2.000 habitants (35.292 communes sur 38.014 au recensement de 1936) — de 2.000 à 10.000 habitants (2.318 sur 38.014) — supérieures à 10.000 habitants, en tout 556 communes (chiffres cités par M. Lainville) (1). Chacune ressortit d'un cadre budgétaire-type que les conseils municipaux doivent adopter sous peine de voir l'autorité de tutelle considérer la non-conformité au cadre-type comme un motif de non-approbation.

Ces cadres-types divisés en deux titres : recettes et dépenses, eux-même subdivisés en sections ordinaire et extraordinaire, comprennent une nomenclature des chapitres en recettes et en dépenses, uniforme ; seuls les articles de chaque chapitre peuvent être augmentés au gré des besoins de chaque collectivité. En fin de budget figure une récapitulation générale des recettes et des dépenses qui résume, en quelques lignes très claires, la situation financière de la commune.

La première page du budget contient, enfin, diverses indications sur la population municipale, les principaux fictifs servant au calcul des centimes, le nombre de centimes, le montant de la dette, etc... qui aident à se rendre compte de la portée du document financier le plus important de la vie communale qu'est le budget primitif. Le budget primitif doit comporter un certain nombre d'annexes : le budget spécial des chemins vicinaux, le budget spécial d'exploitation des entreprises en régie, les budgets des petits bureaux de bienfaisance.

Enfin, une fiche financière de modèle uniforme doit être établie ; un fichier départemental est constitué ; pour les communes de 10.000 habitants, la fiche est adressée au ministre de l'intérieur pour la constitution d'un fichier national.

Le budget supplémentaire fait aussi l'objet d'une instruction méthodique du ministre de l'intérieur du 27 avril 1942 qui s'efforce d'assurer l'uniformité dans la présentation de ce document pour toutes les communes des trois catégories.

Enfin, une loi du 9 décembre 1942 aménage à nouveau les modes et les délais d'établissement et de vote des budgets communaux.

§ III. — Maintien de la tutelle exceptionnelle après la libération.

Depuis la libération, aucun allègement notable de l'appareil exceptionnel de tutelle financière instauré par les décrets-lois de 1937 1938, renforcé par la législation de Vichy, n'a été enregistré.

Quelques atténuations seulement ont été prononcées dans le sens d'une certaine déconcentration : pour les emprunts communaux, le taux de compétence du préfet et du sous-préfet, lorsqu'il règle le budget, a été porté de 1 million à 3 millions (O. du 2 novembre 1945, art. 18), si la durée d'amortissement ne dépasse pas trente ans, puis à 15 millions (art. 163 de la loi du 7 octobre 1946) ; cette mesure est significative surtout par sa disposition concernant la compétence du sous-préfet ; de plus en plus, la législation récente le charge de la plus grande partie de la tutelle des commune dont il approuve le budget (2). Dans le même ordre d'idées, l'ordonnance du 2 novembre 1945 confiait au préfet et au sous-préfet dans

(1) LAINVILLE : *Op. cit.*, p. 35.

(2) A l'heure actuelle et depuis la loi du 28 septembre 1948 (art. 8), le sous-préfet approuve les budgets des communes dans lesquelles le montant des recettes ordinaires n'a pas dépassé dans les trois derniers exercices, 25 millions.

les communes dont il règle les comptes, l'autorisation d'établissement à 1,50 % de la taxe locale sur les transactions.

Mais les mesures capitales de concentration de la loi du 22 décembre 1940 ont été très paradoxalement maintenues tant pour les communes que pour les départements, malgré plusieurs propositions de loi d'abrogation (1).

Il est même curieux qu'une déclaration de nullité de l'alinéa 1° de l'art. 5 de cette loi (approbation des budgets communaux) prononcée par l'O. n° 45-2674 du 2 novembre 1945 (art. 18) paraisse avoir été une inadvertance de rédaction puisque l'art. 85 de la loi du 8 août 1947 s'est contenté de modifier légèrement l'article 5, alinéa 1, en conservant ses critères bien complexes.

Une simple augmentation des plafonds fixés par la loi du 22 décembre 1940 est décidée par l'article 85 de la loi du 8 août 1947.

A l'heure actuelle, après l'intervention confirmatrice des articles 21 et 22 de la loi du 31 décembre 1948, les discriminations sont les suivantes : un arrêté interministériel approuvera les budgets des départements dont la moyenne des recettes ordinaires aura été pendant les trois derniers exercices supérieure à 600 millions. Un arrêté interministériel est aussi nécessaire : pour les communes de plus de 100.000 habitants ; pour celles de plus de 20.000 habitants dans lesquelles le service de la dette dépasse 25 % des recettes ordinaires (2) ; pour celles dont la moyenne des recettes aura été supérieure à 400 millions au cours des trois derniers exercices.

Les mesures purement techniques (modes uniformes de présentation des budgets — loi du 9 décembre 1942 sur les conditions de vote et de règlement des budgets départementaux et communaux) demeurent appliquées sans validation expresse (3).

La nécessité d'un arrêté interministériel pour l'approbation des budgets communaux ou départementaux les plus importants nous fournit encore un exemple du déssaisissement partiel regrettable du ministre de l'intérieur dans l'exercice de la tutelle qui devrait être exclusif entre ses mains et de la supériorité des préoccupations financières que signifie le rôle donné au ministre des finances (4).

---

(1) Par exemple : proposition de loi Jean Meunier, n° 114, annexée au P.V., séance assemblée nationale du 13-12-1946.

(2) Cette méfiance du gouvernement vis-à-vis de l'autorité locale de tutelle en matière d'approbation des budgets des villes importantes ou très endettées serait justifiée par la faiblesse dont elle aurait fait preuve vis-à-vis de certaines municipalités importantes dans les années qui ont précédé la guerre : telle est la thèse soutenue par G. Demay « la crise des finances locales », in revue science et législation financières, 1939, p. 381.

(3) Cf. aussi : loi n° 48-23 du 6 janvier 1948 (art. 9-10-11) sur la situation budgétaire des communes au cas où leur budget n'aurait pas été définitivement réglé avant le début de l'exercice.

(4) Cf. en ce sens déclaration M. Jean Biondi, assemblée nationale, séance du 4 mars 1947, J.O., p. 587.

SECTION IV

Vers une réforme d'ensemble des finances locales

§ I. — Le projet abandonné du 27 décembre 1946.

La réforme des finances locales a été dès la libération portée à nouveau à l'ordre du jour.

Un projet de loi a été une première fois déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 décembre 1946 (1) ; il s'inspirait du système fiscal mis en vigueur dans les départements d'Alsace-Lorraine après leur libération, par une ordonnance du 19 octobre 1945 (2).

1) LES GRANDES LIGNES

Les systèmes fiscaux, communaux et départementaux, deviennent entièrement indépendants de celui de l'Etat ; sont donc supprimés les centimes additionnels aux impôts d'Etat comme est rejetée toute méthode de participation des collectivités locales, sous forme de centimes, au produit des impôts d'Etat sur les revenus. Les ressources locales directes résulteraient de quatre taxes assises sur des éléments réels d'imposition :

— taxe foncière sur les propriétés bâties ;

— taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

— taxe d'habitation (assise sur le montant du loyer considéré comme un indice principal des facultés contributives) ;

— patente (assise sur l'activité professionnelle et sur le loyer commercial).

En vérité, les conditions d'assiette de ces quatre taxes ne diffèrent pas sensiblement de celles de leurs devancières du système fiscal de 1917 ; la patente notamment est toujours divisée en un droit fixe, une taxe par salarié et un droit proportionnel et les assujettis répartis dans les catégories de trois tableaux.

2) L'ACCUEIL FAIT AU PROJET

Ce projet de réforme n'a pas recueilli une approbation sans réserves. L'association des maires de France (3) notamment l'a nettement critiqué : si la création de taxes directes assises sur des bases réelles constitue un progrès, le maintien de la patente est une erreur ; au surplus, la participation des collectivités locales au système d'impôts personnels sur les revenus perçus par l'Etat serait plus judicieuse parce que davantage associée aux fluctuations de la matière imposable.

---

(1) Projet n° 218 présenté au nom de M. Léon Blum, président du gouvernement provisoire et annexé au procès-verbal de la séance du 27-12-1946 et lettre rectificative n° 1604 du 5 juin 1947.

(2) Pour une analyse de cette ordonnance, cf. LAINVILLE : *Le budget communal*, Sirey, 5e édition, p. 253.

(3) Rapport Barbet, maire de Nanterre au 31e congrès de l'association.

MM. Trémentin, Hamon et Voyant, conseillers de la République, ont déposé une proposition de loi (1) dont l'exposé des motifs critique le caractère réel de la fiscalité directe du projet gouvernemental ; ils veulent associer les collectivités locales au produit des impôts sur les revenus perçus par l'Etat ; ce système aurait notamment, pensent ses protagonistes, l'avantage de supprimer la floraison de taxes accessoires que le projet gouvernemental est contraint d'ajouter à ses quatre taxes principales.

Le projet de loi en même temps que les propositions Trémentin et Jean Meunier (abrogation de la loi du 22 décembre 1940) ont été examinés par la commission de l'intérieur de l'Assemblée Nationale dont le rapporteur M. Waldeck-Lhuillier a déposé son rapport définitif le 17 juin 1947 (2).

§ II. -- Un nouveau projet du 27 juillet 1949.

Il était évident que le système du projet conservait aux bases de l'imposition locale un caractère forfaitaire trop accusé pour qu'en période d'instabilité économique, celles-ci puissent s'adapter aux réalités de la conjoncture. Aussi, le gouvernement a-t-il cru devoir déposer un nouveau projet de réforme des impôts locaux le 27 juillet 1949 (sous le numéro 8065) qui recherche le double but de procurer aux départements et aux communes par l'abandon des principaux fictifs des anciennes contributions d'Etat une assiette reposant sur des bases réelles et adaptables à l'évolution économique, de simplifier ensuite et d'alléger leur appareil fiscal.

1° CONTRIBUTIONS NOUVELLES

Trois sources principales de recettes résulteront :

a) d'une contribution foncière et locative ;

b) d'une contribution professionnelle ;

c) d'une taxe indirecte sur les affaires, sous forme d'un supplément à la taxe sur les transactions payée par les non-producteurs fiscaux.

a) La contribution foncière et locative (art. 3 à 14 du projet).

La contribution foncière et locative se substituera aux centimes additionnels des deux contributions foncières, à la contribution mobilière (immeubles d'habitation) et au droit proportionnel de la patente (immeubles à usage professionnel).

Elle atteindra la capacité économique des biens envisagés en eux-mêmes (conservant ainsi un caractère réel prédominant) qui sera mesurée par leur valeur locative, déterminée par le loyer réel et pour les immeubles non loués par évaluation directe.

La base d'imposition sera diminuée d'abattements pour charges de famille (les conseils généraux ayant la faculté de décider uniformément pour tout le département et en pourcentage de la valeur locative moyenne une déduction en faveur de tous les assujettis, d'un minimum de loyer).

---

(1) Proposition de loi n° 960 du 18 mars 1947.
(2) Rapport Lhuillier n°s 1371, du 20 mai 1947 et 1720 du 17 juin 1947.

b) La contribution professionnelle (art. 15 à 24).

La contribution professionnelle (qui doit tenir lieu de l'actuel droit fixe de la patente) est due à raison de l'exercice de toute profession autre qu'une profession rétribuée par salaire ou traitement, ou d'exploitant agricole.

Elle sera assise :

— sur une base fixe déterminée suivant la nature des professions et éventuellement la population de la commune ;

— sur une base variable établie en fonction du nombre de salariés ou de tout autre élément considéré comme représentatif de la capacité économique de l'entreprise (par exemple pour les entreprises de production électrique, production moyenne annuelle d'énergie) ; une commission déterminera la nature des éléments à retenir pour obtenir la base variable d'imposition.

L'assiette fixe et variable de la contribution professionnelle ne sera pas immuable mais adaptée au fur et à mesure de l'évolution économique.

Pour éviter des déplacements excessifs de la charge fiscale entre les diverses catégories d'assujettis une correction entre les bases d'imposition est prévue : des coefficients de correction seront donc fixés et révisables annuellement par décret, après avis d'une commission nationale.

Des coefficients distincts pourront être appliqués à chacune des contributions et à l'intérieur de la contribution foncière et locative, à celle des occupants et à celle des propriétaires en distinguant encore selon les immeubles à usage agricole ou non.

Les ressources à provenir de la contribution foncière et locative et de la contribution professionnelle seront librement fixées par le conseil général et le conseil municipal de la manière suivante (art. 26 du projet de loi) : aux bases d'imposition modifiées par l'application des coefficients de correction seront appliqués les nombres de centimes (100e partie de la base d'imposition) représentant le rendement fiscal à réaliser au titre de chacun des deux impôts. Mais le même nombre de centimes s'appliquera aux deux contributions (art. 27), à l'exception des communes de plus de 5.000 habitants qui pourront appliquer à l'une des deux contributions un nombre supplémentaire de centimes qui ne pourra excéder 20 % du nombre de centimes portant sur l'autre contribution.

Les assemblées locales ne verront donc plus subordonner à une autorisation de tutelle le dépassement d'un nombre déterminé de centimes comme dans le système actuel des centimes sur principaux fictifs.

c) Taxe additionnelle à la taxe sur les transactions : les dispositions de cette taxe à haut rendement seraient analogues à celles définies par le décret portant réforme fiscale du 9 décembre 1948.

Enfin les articles 47 à 52 du projet réorganisent en en augmentant les taux les droits de licence des débitants de boissons et la taxe d'abatage.

2° SUPPRESSION D'IMPOTS ET DE TAXES

L'article 1er du projet énumère sous vingt rubriques les impôts et taxes dont la suppression interviendra à compter de l'entrée en vigueur du système nouveau. En dehors des centimes additionnels aux quatre con-

tributions directes et des taxes accessoires en découlant (sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties), citons parmi les plus importantes de ces suppressions : la taxe des prestations et la taxe vicinale — la taxe sur les chiens — les taxes de remplacement des droits d'octroi — la plupart des taxes de la loi Niveaux du 13 août 1926, etc...

3° TRANSFERT A L'ETAT DE CERTAINES DEPENSES LOCALES

Pour simplifier l'interpénétration du budget général et des budgets locaux et pour assurer une répartition plus rationnelle des charges entre les diverses collectivités, les articles 53 à 58 du projet énumèrent un certain nombre de dépenses ou de contributions supportées par les départements et les communes, qui seront assumées désormais par l'Etat. Parmi les principales, citons (1) :

— **Départements** : contribution aux traitements des archivistes départementaux — frais de logement et de bureaux de l'inspecteur d'académie et de l'inspecteur des sports — indemnités et frais de bureaux des inspecteurs primaires — frais de parquet, de loyer et menues dépenses des cours d'asssises et tribunaux civils et de commerce — frais de confection et de publication des listes pour les élections consulaires — frais de transport des indigents, etc...

— **Communes** : frais d'imprimés de l'état civil — frais de loyer et de mobilier des justices de paix et des conseils de prud'hommes — frais des commissions de statistiques — frais de registres et d'imprimés à l'usage des écoles, etc...

Les départements et les communes ont la faculté d'offrir à l'Etat le transfert gratuit de la propriété des locaux et du mobilier de tous les services judiciaires.

4° AUTONOMIE FINANCIERE

Le projet du 27 décembre 1946 prévoyait les mesures suivantes tendant à accroître l'autonomie financière des collectivités locales, **que ne reprend pas le nouveau projet** :

— Le budget départemental est approuvé par arrêté du ministre de l'intérieur (2) ; les emprunts départementaux par arrêté préfectoral sur avis conforme du trésorier-payeur général si la durée d'amortissement est inférieure à 30 ans, dans le cas contraire par décret en conseil d'Etat.

— Le budget communal est approuvé par le préfet ou par le sous-préfet dans les communes de son arrondissement (quel que soit le montant des revenus ordinaires de la commune). Toutefois, dans les villes de plus de 20.000 habitants, l'approbation des budgets et des comptes doit recueillir obligatoirement l'avis du trésorier-payeur général.

---

(1) L'ensemble des dépenses que ce projet transfère à l'Etat équivaudrait à une somme d'environ deux milliards (pour l'exercice 1950).

(2) A noter une divergence fondamentale entre ce texte de décembre 1946 et le projet de loi d'organisation départementale (juin 1947- cf. infra titre III) qui donnerait au préfet compétence exclusive d'approbation du budget départemental et des emprunts.

— Les ministres de l'intérieur et des finances pourront, par arrêté interministériel, se réserver l'approbation des budgets et des comptes des villes de plus de 100.000 habitants dont la situation financière exigerait des mesures de redressement (disposition écartée par la commission des finances).

— Enfin, les emprunts des communes sont approuvés par le préfet ou le sous-préfet quand celui-ci règle le budget.

En éliminant le problème des approbations financières, le projet du 27 juillet 1949 a-t-il voulu confirmer le régime centralisé résultant en dernier lieu de la loi du 31-12-1948 (art. 21 et 22) on plutôt réserver aux lois organiques éventuelles sur les administrations départementale et communale, un allègement de la tutelle actuellement en vigueur ; en l'absence d'explications du projet, seule la discussion parlementaire nous éclairera.

TITRE II

Les vicissitudes de l'institution préfectorale

SECTION I

Le pouvoir préfectoral.

L'institution préfectorale, organe traditionnel de déconcentration du pouvoir, a démontré à l'épreuve de la guerre ses ressources de souple efficacité. Malgré les atteintes que lui ont porté à travers certains hommes les vicissitudes politiques et nationales, son prestige est demeuré intact. La réforme constitutionnelle — qui était apparue un moment dirigée contre elle — doit consacrer au contraire les services que peut rendre son autorité restaurée à une administration rapprochée des administrés.

§ I. — La proclamation constante de sa prépondérance.

L'institution préfectorale était née en l'an VIII de la volonté du premier Consul de rendre au pouvoir central l'impulsion et le contrôle d'une administration locale que la Constituante avait confiée en plénitude aux assemblées de départements et de districts ; « ces flasques administrations » (1) avaient pendant dix ans oscillé entre une indépendance dont un devoir incontrôlé d'observation de la loi ne contenait pas les improvisations, et la « tyrannie haletante » de Paris (2).

La loi du 28 Pluviôse an VIII met fin à leur courte carrière. Le Préfet est seul chargé de l'administration, assisté de deux organes délibérant auprès de lui à titre consultatif, le conseil général et le conseil de préfecture.

L'autorité hiérarchique absolue du gouvernement sera la seule entrave à l'action du Préfet dans son département. Très dépendant vis-à-vis du pouvoir central, très puissant dans sa circonscription, tel apparaît le préfet sans qu'au cours du XIX^{e} siècle des modifications sensibles aient été apportées à cette conception d'origine.

Cependant, la compétence préfectorale évoluera dans un sens libéral au fur et à mesure que s'inscriront dans les textes les principes techniques de la déconcentration administrative et politiques de la décentralisation démocratique (décrets impériaux des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 — loi du 10 août 1871 — loi du 5 avril 1884 — décret-loi du 5 novembre 1926).

---

(1) et (2) MADELIN, *Histoire générale du consulat et de l'empire*, tome III : *De Brumaire à Marengo*, p. 142.

Lorsque avec la loi du 10 août 1871, le conseil général aura consolidé et accru des pouvoirs propres, le préfet acquerra sa double figure originale : représentant du gouvernement dans le département et en même temps chef de l'administration propre du département ; le décret-loi du 5 novembre 1926 la rappella très nettement, tout en insistant sur la prérogative de représentation du pouvoir exécutif dans son unité gouvernementale.

Conçu à l'origine et à titre essentiel comme un agent politique du gouvernement chargé de l'administration du département, le préfet a reçu par déconcentration surtout à partir de 1851 et 1862 des attributions de plus en plus nombreuses et importantes qui ont donné toujours plus d'ampleur à son rôle d'administration générale.

Mais au fur et à mesure de l'extension des tâches techniques dévolues à l'administration et de la multiplication des spécialités ministérielles, les chefs de services dans le département ont aspiré volontiers à se délier du contrôle préfectoral. Périodiquement, les ministres de l'intérieur ont jugé nécessaire d'insister sur la vocation que le préfet possède de représentation directe et exclusive de la totalité du pouvoir exécutif et non du seul ministre de l'intérieur.

Dans la période de stabilité économique et de calme politique qui durèrent environ jusqu'à 1933, les organes d'administration fonctionnaient paisiblement sur le plan local pour leurs tâches traditionnelles et le rôle de coordination et d'impulsion de l'autorité préfectorale n'avait qu'un champ d'exercice discret et étroit.

Mais, dès 1934, avec les premières atteintes à l'ordre public consécutives aux événements parisiens de février, avec les répercussions douloureuses de la politique de déflation financière, enfin et surtout à partir de juin 1936 avec les événements sociaux qui agitèrent la nation jusqu'à ce que la préparation de la guerre imminente vienne prendre le pas sur eux au début de 1938, le rôle d'initiative et de responsabilité du préfet ira en s'accentuant.

La période de guerre, puis d'occupation, le chargera de tâches toujours nouvelles dans lesquelles devront surtout s'exercer ses facultés d'adaptation et d'improvisation. En ces circonstances difficiles caractérisées par une carence ou un éloignement gouvernemental croissants, le Préfet prendra souvent figure de chef de file derrière lequel se serreront les fonctionnaires techniques pour les problèmes essentiels d'une vie départementale quasi-autarcique. Les premiers mois de la libération connaîtront aussi cet état d'esprit d'équipe qui ira en s'atténuant au fur et à mesure de la reprise en mains par les administrations centrales de leurs services extérieurs.

I. L'institution préfectorale sous le régime de Vichy.

Le régime de Vichy, en dépit des tendances provincialistes qu'il affichait, estime dès le début opportun de conserver l'institution préfectorale dans son cadre départemental. Le Préfet demeure donc le seul représentant de l'autorité étatique sur le territoire, toute représentation politique ayant disparu ; il est aussi seul maître des intérêts de la collectivité départementale, le conseil général étant remplacé, nous l'avons vu, par une commission purement consultative.

Des dispositions imposées par la rupture ou les difficultés de communication entre Vichy et la zone occupée confèrent encore aux Préfets de cette zone des pouvoirs quasi-gouvernementaux tels que la nomination,

à titre temporaire, à tous les emplois administratifs vacants (sauf les postes préfectoraux) et l'exercice de tous les pouvoirs disciplinaires sur l'ensemble des agents publics (lois du 29 juillet 1940, prorogée par la loi du 31 octobre 1940).

Après avoir procédé, dans des conditions que nous signalerons, à l'élimination de la plus grande partie des hauts fonctionnaires préfectoraux considérés comme trop attachés au régime républicain aboli, le gouvernement de Vichy précise la conception de ce qu'il voudrait être une administration préfectorale rénovée (1). A l'image même du pouvoir gouvernemental concentré et monocratique, le Préfet exerce une autorité sans autre limite que les directives et le contrôle hiérarchique du chef de l'Etat et des ministres ; la loi du 23 décembre 1940 la traduit. Ce texte diffère de l'article 1er du décret-loi du 5 novembre 1926 surtout en ce qu'il subordonne expressément au Préfet les chefs des services extérieurs des ministères dans le cadre du département ; « tous les fonctionnaires, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité personnelle (2). »

Enfin, initiative intéressante, l'article 3 de cette loi prévoit un inventaire des attributions préfectorales par la révision et la mise à jour des tableaux de pouvoirs annexés aux décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ; un décret pris en Conseil d'Etat aurait dû paraître dans les six mois de la loi ; mais ce travail entrepris demeura inachevé en raison des circonstances.

---

(1) Les ministres de l'intérieur de Vichy portaient à plusieurs reprises violente et injuste condamnation contre le corps préfectoral républicain, ses méthodes de travail et son état d'esprit ; voici quelques déclarations significatives :

« Rien ne ressemble à ce que vous avez connu dans votre carrière. Hier à la « moindre difficulté, vous vous tourniez vers le pouvoir central. Vous l'encombriez « de vos demandes. Le détail le submergeait, l'essentiel lui échappait. Maintenant, « par la difficulté des communications — surtout pour ceux de vous qui sont en zone « occupée, — vous devez être des hommes d'initiative. Vous étiez des agents d'exé- « cution, vous serez désormais des hommes d'action. Vous étiez des fonctionnaires, « vous serez des chefs. Je veux que vous ayez l'obsession de la remise en ordre, de la « remise en place de chacun. Que tous vos actes soient des exemples. Votre autorité « est à ce prix. Soyez compréhensifs et dignes. Votre carrière ne dépend plus de « l'importance de vos protecteurs, mais de votre initiative, de votre conscience, de « votre travail et de votre amour de la patrie blessée. » (Extraits d'une circulaire du 2 novembre 1940). — ... « Ils (les préfets) n'ignorent pas que dans le passé la déca- « dence de nos institutions politiques avait délité peu à peu le caractère élevé de « leur fonction. Leur rôle s'était trop abaissé à la préparation de besognes électora'es « transitoires, sans continuité, sans grandeur. Ils savent aussi combien vous avez « tenu à ce que leur mission fût restituée dans tout ce qu'elle doit comporter de grand. « Et ils ont renoncé avec soulagement au jeu des courtages provisoires pour se consacrer « de toutes leurs forces à l'exercice d'un grand commandement. (Extraits d'un dis- « cours du ministre Pierre Pucheu, le 19 février 1942, publié par *Documents français*, 1942, p. 3).

(2) Le régime de Vichy avait aussi conçu la fonction de « *Commissaire du pouvoir* » (loi du 11 août 1941) chargée du contrôle général de l'ensemble des services publics, au moyen de pleins pouvoirs, tant à l'égard des fonctionnaires que de l'organisation administrative. Un corps de commissaires fut constitué avec une grande publicité dès fin 1941, mais il ne paraît pas avoir eu d'activité et en tout cas entra en sommeil dès le milieu de 1942. L'idée d'une *inspection générale de l'ensemble des administrations* était cependant intéressante, car notre organisation n'a jamais connu que des corps spécialisés d'inspecteurs dépendant d'un ministère déterminé et cantonnés dans les attributions de ces ministères.

2. Après la libération :

Le gouvernement de la libération avait exprimé dès Alger, son intention d'utiliser les ressources de l'institution préfectorale. Une ordonnance du 3 juin 1944 organise le statut provisoire du corps préfectoral ; au moment de la libération, les désignations des nouveaux préfets sont depuis un certain temps effectuées.

Cependant, tout au long de la période de réinstallation du régime républicain, l'action des préfets sera dépassée et limitée en autorité comme en compétences par celle des Commissaires de la République dépositaires, nous l'avons vu, de la quasi-plénitude du pouvoir gouvernemental.

Les préfets auront la tâche difficile de rétablir l'exercice normal du pouvoir exécutif dans les départements où les événements de la libération auront apporté de profondes transformations des personnels et des méthodes, comme, donné la parole, dans une atmosphère politique très sensible, à des intérêts souvent véhéments, parfois peu disciplinés. Parce qu'ils émanaient presque toujours et très directement des organisations qui avaient participé à l'activité de résistance locale et possédaient la confiance de leurs militants, les préfets nouveaux ont, à travers les vicissitudes les plus variées, réussi à rétablir les conditions de l'administration. Un hommage particulier doit leur être rendu. Leur rôle en cette période de reconstitution du pouvoir était moins de gestion normale et courante que d'improvisation et d'expédients en tous domaines sous l'inspiration presque unique de leur connaissance des hommes nouveaux qui étaient leurs partenaires et de leur volonté de maintenir avec souplesse l'autorité qui leur était déléguée.

C'est évidemment dans le domaine économique que l'action des préfets devra s'exercer le plus assidûment ; la tâche sera malaisée de faire accepter les exigences maintenues de la mobilisation et de la répartition des ressources, opérées désormais dans une atmosphère démocratique permettant aux intérêts en cause de s'exprimer librement et fortement avec l'appui de leurs organisations corporatives. Par sa connaissance directe des intéressés et son information permanente, le Préfet, mieux que le commissaire de la République, sera à même d'obtenir dans la plus large mesure l'acceptation des sujétions inévitables et son succès sera souvent fonction à la fois de la souplesse de son argumentation comme de son prestige personnel.

Le gouvernement sentait d'ailleurs fort bien que dans les conditions politiques et psychologiques de la vie locale, le préfet possédait plus de moyens que le commissaire de la République d'assurer l'application des réglementations économiques ; en effet, avant même la suppression de l'organe régional, le général de Gaulle, président du gouvernement provisoire de la République, en présence des résistances opposées par le monde agricole à la collecte des denrées essentielles (blé et pommes de terre) confie, par son instruction du 27 décembre 1945, aux seuls préfets la responsabilité de la mobilisation et de la répartition équitable des ressources disponibles dans leur département.

Cependant, le rôle des préfets ne recouvrera sa pleine mesure qu'après la suppression des commissaires de la République en mars 1946.

Le ministre de l'intérieur, M. André Le Trocquer, juge alors nécessaire, par une très importante instruction du 15 avril 1946, de rappeler aux préfets, au moment où ils sont appelés à nouveau à exercer la plénitude de leurs fonctions de représentation du gouvernement, les principes essentiels de leur rôle.

Ce document distingue dans l'activité du préfet quatre ordres de préoccupation :

a) La tutelle administrative « qui apparaît comme le mode d'action indispensable pour maintenir une harmonie nécessaire entre les libertés locales, principe essentiel du régime démocratique, et l'unité de la politique administrative dans le pays » doit à nouveau (après l'éclipse qu'elle a subie sous le régime de Vichy par sa confusion avec le pouvoir hiérarchique) être exercée avec une très grande souplesse mais aussi une vigilance permanente, sans donner l'impression d'une ingérence systématique dans l'activité des organes décentralisés. Elle empruntera certes les modes légaux d'approbation, de suspension ou d'annulation des décisions locales, mais recherchera aussi volontiers un rôle amiable de conseiller, d'animateur et de guide.

b) pouvoirs de police : la suppression des commissaires de la République restitue au préfet la plénitude de la responsabilité du maintien de l'ordre public dans sa circonscription.

c) pouvoirs économiques : l'ensemble des problèmes du ravitaillement et aussi ceux créés par toutes les activités économiques, relèvent de la compétence du préfet ; mais d'aussi larges pouvoirs ne lui sont conférés qu'afin que son département concoure à l'action d'ensemble menée par le gouvernement sur le plan national : « Vous devrez donc vous garder, écrit le ministre, de toute mesure autarcique risquant de faire de votre circonscription une entité économique... il serait en effet, inadmissible que, dans un but de facilité égoïste, des préfets négligent les instructions qui leur sont données ou même les violent sciemment... il ne serait pas tolérable que, sous la pression de l'opinion, vous preniez des mesures outrepassant vos pouvoirs, en matière par exemple de salaires, allocations familiales, de rationnement, de plans de cultures, d'impositions de produits agricoles, de fixation des prix, de répartition des produits industriels, d'impôts. »

d) enfin, le préfet doit concourir à l'information du gouvernement. En effet, la technicité et la complexité des affaires, la sollicitation permanente des nécessités économiques avaient peu à peu atténué et supplanté le rôle d'inspirateur de la politique générale qu'assumait traditionnellement, sous le régime républicain, le ministre de l'intérieur. Ce rôle doit être restauré et les préfets aideront leur ministre à informer le gouvernement d'une façon précise, vivante et complète des faits de tous ordres qui se déroulent dans leur département et de l'incidence politique, psychologique, sociale ou économique de toutes les mesures légales.

« Seul représentant du pouvoir central dans le département, le préfet y est le délégué de tous les ministres ; tous les services administratifs à l'exception des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité et il lui appartient, sous sa responsabilité, d'inspirer, de diriger et de coordonner l'action des divers chefs de service afin qu'elle soit uniforme et partout conforme aux directives gouvernementales. »

Telle est la formule d'ensemble donnée par l'instruction du 15 avril

1946 (1) dont une nouvelle circulaire de M. Edouard Depreux, du 22 juillet 1946, reprend sensiblement les termes.

3. Recensement des attributions des Préfets :

La mise à jour des tableaux d'attributions des préfets et sous-préfets annexés aux décrets impériaux de 1852 et 1861 s'impose puisque un inventaire officieux a dénombré aujourd'hui (début 1949) environ 1.500 attributions du préfet et 90 du sous-préfet pour 177 attributions préfectorales en 1861 (2).

Mais cet inventaire doit être logiquement encore reporté au lendemain des lois organiques éventuelles d'extension des libertés locales et de déconcentration, qui opèreront par retranchements et additions de nouvelles modifications aux pouvoirs préfectoraux (3).

§ II. — Son démembrement effectif.

Les textes légaux, des instructions ministérielles renouvelées proclament que l'autorité du préfet est prépondérante dans le département et que tous les services publics doivent lui être strictement subordonnés. Mais la réalité est bien différente ; depuis longtemps déjà, surtout depuis la guerre, on enregistre un démembrement très grave du pouvoir préfectoral.

Les services extérieurs des ministères constituent en effet des organisations de plus en plus cloisonnées, en liaison directe et presque exclusive avec leurs administrations centrales. La guerre a favorisé l'extension de cette tendance déjà ancienne, sous deux formes principales : l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social, d'abord, a entraîné la création de nombreux services à prétention d'autonomie et naturellement rebelles à la subordination préfectorale : citons la direction départementale du ravitaillement — la délégation du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme — la direction du contrôle économique, sans parler des organismes divers professionnels ou para-administratifs d'économie de pénurie.

En second lieu, les services traditionnels ont procédé à un élargissement de leurs attributions et à un renforcement de leur organisation propre. Chaque ministère tend à assurer sur le plan départemental un fonctionnement de son service le plus indépendant possible du contrôle préfectoral.

---

(1) L'instruction, consacrée presque exclusivement au rôle du préfet en qualité de représentant de l'Etat, se borne à rappeler en quelques lignes sa fonction de représentant du département et de chef de son administration, rôle qui, au moment où le ministre écrivait, était mis en cause devant la première assemblée nationale constituante par l'élaboration du titre X du projet de constitution.

(2) Cet inventaire a été établi par M. Bonnaud-Delamare, préfet des Deux-Sèvres . tableaux numériques des attributions distinguées par ministères et par régimes politiques, joints au rapport présenté au congrès 1949 de « l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur », bulletin 1949, n° 5, p. 122 — M. Bonnaud-Delamare a établi aussi un inventaire analytique par ministère (publié en mars 1949 par les soins de cette association).

(3) Cet inventaire dépend aussi de l'achèvement des travaux d'une « commission supérieure de codification et de simplification des textes législatifs et réglementaires » organisée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948 (cf. rapport Bonnaud-Delamare précité, p. 109).

Avant la guerre par exemple la plupart des services départementaux étaient installés dans les locaux de la préfecture (inspections d'hygiène, de l'assistance publique — office des combattants — inspection d'académie — inspection du travail — office départemental de placement — directions des services vétérinaires, des services agricoles — parfois ingénieur en chef des ponts et chaussées) ; ils fonctionnaient sous le contrôle permanent du préfet, ne possédaient qu'un personnel réduit, les bureaux de la préfecture assumant leurs tâches purement administratives (ordonnancements surtout). Aujourd'hui, la plupart de ces services se sont éparpillés hors de la préfecture et retranchés sous l'autorité d'un « directeur départemental » avec un personnel et des attributions accrues. Le ministère de la santé publique est l'illustration la plus nette de cette tendance : avant la guerre « l'inspection départementale d'hygiène », « l'inspection de l'assistance publique » dépendaient d'un chef de service technicien assisté d'un petit nombre d'employés départementaux. Aujourd'hui, les « directions départementales de la santé et de la population », constituées en deux services extérieurs du ministère possèdent un cadre propre d'agents d'Etat (chefs de bureau, rédacteurs, commis, sténo-dactylos) avec bien entendu un renforcement notable d'effectifs par rapport à 1939. Au point de vue attributions d'autre part, elles ne se cantonnent plus comme avant la guerre dans une activité purement technique : contrôles sanitaires divers, tutelle des pupilles, vérification sur place du fonctionnement des lois d'assistance et des établissements hospitaliers, mais sont investies de plus en plus d'attributions purement administratives. Les services des préfectures doivent défendre contre elles la tutelle des établissements publics hospitaliers, leur contrôle financier, même l'exécution des lois d'assistance ;en vertu d'instructions ministérielles ambiguës, les directions de la santé dans certains départements assurent depuis 1946 la gestion du service d'aide aux femmes en couches (allocations de repos avant et après couches, primes d'allaitement) retirant ainsi au bureau préfectoral de l'assistance l'exécution d'une des lois essentielles d'assistance. Un décret du 10 juin 1946 a chargé la direction départementale de la population d'intervenir dans les procédures de naturalisation qui sont pourtant l'œuvre exclusive des services préfectoraux (1).

Le préfet est en principe l'ordonnateur secondaire des principales dépenses du budget de l'Etat dans le cadre du département. Mais de plus en plus souvent, les services techniques deviennent leurs propres ordonnateurs, ce qui nécessite le renforcement de leur personnel administratif pour une tâche que le personnel spécialisé de la préfecture effectuait jusqu'alors traditionnellement.

Pareille situation est caractéristique pour la direction des services agricoles ; constituée avant la guerre de techniciens de l'agriculture chargés de conseiller et de guider les cultivateurs, cette direction a vu depuis 1940 ses effectifs renforcés non seulement au point de vue personnel technique, ce qui est normal, mais d'agents proprement administratifs. Récemment, un arrêté interministériel du 8 juin 1946 désigne les directeurs des services agricoles auxquels est ajouté le titre « d'ingénieur en chef » comme ordonnateurs secondaires du ministère de l'agriculture.

L'ingénieur en chef du génie rural, de son côté, a reçu des pouvoirs

---

(1) Les attributions des services extérieurs du ministère de la santé publique et de la population sont définies par les textes récents suivants : décret du 25 décembre 1945, — décret du 10 juin 1946, — décret du 16 juillet 1949 sur l'organisation de l'inspection de la santé.

nouveaux ; une ordonnance du 27 août 1945, par exemple, relative aux permis de construire et l'arrêté du 10 août 1946 l'habilitent à délivrer les permis de construire et les certificats de conformité pour les constructions qui bénéficient d'une participation du budget de l'agriculture (1).

Le ministère de l'éducation nationale qui a fait enlever depuis 1945 aux préfets le pouvoir de nommer les instituteurs pour le confier aux recteurs d'académie tout en conservant au corps enseignant primaire un cadre départemental, tend aussi à renforcer les attributions administratives de l'inspecteur d'académie aux dépens du préfet (notamment en matière financière) (2).

Dernier exemple : Dans un domaine où l'action unificatrice du pouvoir préfectoral eut dû s'exercer sans conteste, les administrations centrales manifestèrent leur hostilité à cette conception de principe ; il s'agissait de la mise en œuvre des mesures de compression d'effectifs prévues par la loi du 23 décembre 1946, article 11. Bien qu'une circulaire du président du conseil invitât les préfets à coordonner les propositions de réorganisation des services départementaux dans un sens de réduction des effectifs, les différentes administrations centrales (agriculture, haut-commissariat à la distribution, secrétariat général des P.T.T., finances, production industrielle, économie nationale) ont envoyé à leurs chefs de services extérieurs des instructions aux termes desquelles, elles seules établiraient les plans de licenciement et de réorganisation des services.

Cette situation de fait est générale au point que le gouvernement lui-même la reconnaît implicitement lorsqu'il a jugé nécessaire de prendre un décret pour charger les préfets d'assurer la collecte des céréales et le contrôle de leur utilisation pour la campagne 1947-48. Ce sont des services cependant subordonnés au préfet, délégation départementale de l'O.N.I.C., contrôle économique, direction des contributions indirectes, du ravitaillement, police, gendarmerie, qui concourent à ces opérations. Pourtant, il est besoin d'un décret du 2 septembre 1947 pour les placer expressément à cet effet sous l'autorité du préfet.

Ce sont là quelques exemples seulement de la tendance qu'ont les ministres à considérer le préfet comme une personnalité purement représentative dont l'intervention dans les affaires techniques est importune et doit être éludée au maximum (3).

---

(1) A l'heure actuelle, le ministère de l'agriculture dispose ainsi de quatre ordonnateurs secondaires dans le département : le directeur des services agricoles — l'ingénieur en chef du génie rural — le conservateur des eaux et forêts — enfin le préfet (concernant la direction des services vétérinaires, le contrôle des lois sociales en agriculture, et l'inspection des fraudes).

(2) L'administration de l'enseignement sur le plan départemental est elle-même, à l'heure actuelle, démembrée en trois services : l'inspection d'académie, l'inspection des sports créée par Vichy en 1940 sous le nom de service de « l'éducation générale et sportive », l'inspection de l'enseignement technique créé récemment aussi, alors qu'avant la guerre, l'inspecteur d'académie assumait la totalité de ces compétences. La dispersion est telle qu'un arrêté du ministre de l'éducation nationale du 28 février 1947 a dû expressément placer tous les services de l'éducation nationale sous la direction de l'inspecteur d'académie.

(3) Plusieurs instructions ministérielles désignent explicitement le représentant départemental ou régional du ministère comme « délégué du ministre ». Dans son rapport précité, M. Bonnaud-Delamare les énumère p. 126 (ministères de la reconstruction et de l'urbanisme, du travail, de la santé publique, du ravitaillement) ; il souligne cependant que (p. 127) « la plupart de ces directives n'émanent pas du cabinet du ministre, mais de directions ministérielles qui s'adressent aux directions départementales. Les bureaux centraux s'entendent avec les bureaux locaux et il s'instaure ainsi, en dehors de la gestion administrative régulière, des relations de bureaux à bureaux qui court-circuitent l'autorité du gouvernement, des ministres et de leur délégué. »

Ainsi, chaque administration tend à s'organiser en forteresse retranchée ; les inconvénients en sont certains pour un fonctionnement unitaire et coordonné des services publics, comme pour la commodité des usagers. Le moindre n'est pas l'étonnement et le mécontentement des maires qui reçoivent des différents services des instructions séparées et qui ne comprennent plus grand chose à cette administration multicéphale à laquelle ils sont ainsi assujettis.

La tableau annexé (n° 3) qui donne la nomenclature comparative des services fonctionnant dans un département moyen ou dans un chef-lieu de région, en 1938 et en 1948, fournira une idée de l'éparpillement et du cloisonnement de l'administration en dix ans.

§ III. — Les conditions de sa restauration.

La situation que nous venons de décrire appelle des remèdes indispensables. La restauration véritable de l'autorité préfectorale pose non seulement un problème de déconcentration des pouvoirs ministériels, que nous examinerons au titre III, mais aussi un problème de subordination des fonctionnaires sur le plan départemental.

Le démantèlement de l'autorité préfectorale a une double origine : la prolifération des services nouveaux depuis la guerre — l'organisation de plus en plus cloisonnée et le fonctionnement fréquent en double-emploi de certains services anciens. A chacun de ces errements peut être appliqué une solution appropriée.

I. Suppression ou transfert de services nés surtout des circonstances de guerre.

De nombreuses propositions en ce sens ont été étudiées dont le tableau en note (1) traduit quelques dispositions essentielles. Une enquête effec-

---

(1) La colonne de gauche indique les services à transférer ou à supprimer ; celle de droite les services attributaires

a) *transferts* :

— Service de protection des végétaux — contrôle des lois sociales en agriculture — délégation départementale de l'office interprofessionnel des céréales.	⟹ direction des services agricoles
— délégation départementale du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme ;	⟹ administration des ponts et chaussées (dans les départements peu sinistrés).
— directeur départemental de l'éducation générale et des sports ;	⟹ inspecteur d'académie.
— service départemental des carburants ; — direction interdépartementale du ravitaillement général ; — direction du contrôle et des enquêtes économiques (sauf les services d'investigation)	⟹ division économique de la préfecture.

b) *Suppression* :

direction départementale des anciens combattants.	⟹ Ce service fait double emploi avec l'office départemental des anciens combattants existant depuis la guerre 1914-18 ; les tâches qu'il assume peuvent très bien être réparties entre ce dernier et les bureaux de la préfecture.

tuée par les préfets en août 1948 sur instruction du ministre de l'intérieur, a montré que ces suppressions ou ces groupements de services départementaux à la préfecture procureraient de très importantes économies (1).

2. Le regroupement à la préfecture des tâches d'administration générale assumées par les services techniques.

Sur le second point, les services techniques devraient être allégés de leurs attributions purement administratives. La préfecture est un service d'administration générale par excellence ; elle peut aisément assumer toutes les tâches purement administratives dont sont encombrés les services techniques. Une ventilation pourrait être ainsi faite et un regroupement opéré à la préfecture entre les mains d'un personnel qualifié (alors qu'aujourd'hui, notamment dans les directions de la santé, des opérations purement administratives sont effectuées sous l'autorité d'un médecin). En ce qui concerne l'assistance et la santé par exemple, la séparation des attributions pourrait être faite selon les principes suivants : aux préfectures, la tutelle des établissements hospitaliers, l'administration de l'assistance sous toutes ses formes et le contrôle sur pièces (à l'exception des pupilles de l'Etat), la gestion du personnel — aux directions départementales, la protection des pupilles, la protection de l'enfance, le contrôle sur place des établissements hospitaliers et de l'application des lois d'assistance.

Dans le cadre d'un regroupement des attributions administratives, l'ordonnancement de la plus grande partie des dépenses pourrait être centralisé à la préfecture entre les mains du personnel spécialement qualifié qu'elle possède. Un service unique d'ordonnancement pourrait intéresser toutes les administrations de l'Etat à l'exception des deux grandes administrations qui possèdent depuis toujours leurs services propres : les régies financières et les P.T.T.

La réalisation d'un plan de regroupement inspiré de ces directives a été étudiée en 1947 par les services du ministère de l'intérieur : dans un département de moyenne importance où pour 130 fonctionnaires de préfecture, les autres services départementaux, à l'exclusion de ceux du trésor et des régies financières, utilisent près de 500 agents dont 170 environ chargés de tâches à caractère d'administration générale, les mesures préconisées permettraient d'escompter la suppression d'un nombre d'emplois supérieur à 100. A cela s'ajouteraient évidemment des économies de toute nature : matériel de bureaux — fournitures — téléphone — location et entretien des immeubles, etc...

A l'opposé absolu d'un pareil plan, « le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics » a établi un rapport qui proposerait la suppression de 1.200 emplois d'agents de préfecture dont les attributions actuelles correspondent à celles des directions départementales ou des services techniques départementaux ; le préfet déchargé ainsi au maximum de toute tâche d'exécution et entouré d'un personnel réduit pourrait se consacrer, avec plus de liberté à son rôle de contrôle politique. Mentionnant ce projet et lui appliquant sa vigoureuse et souple dialectique, M. Bonnaud-Delamare observe combien le préfet privé de cette informa-

(1) Résultats cités par M. Bonnaud-Delamare (rapport précité, p. 133) : 15.000 suppressions d'emplois, trois milliards d'économies.

tion administrative générale que lui procurent les agents de la préfecture serait sans moyens pour exercer sur des chefs de service retranchés dans leur technicité la mission de coordination ou d'animation supérieures que le projet du comité lui assigne ; il augure de cet éclatement de l'administration générale entre les services techniques un amoindrissement de l'autorité préfectorale, peut-être sa disparition (1). Mais le préfet, chef de l'administration, entouré de ces techniciens de l'administration générale que sont les fonctionnaires de préfecture, demeure la ferme et judicieuse doctrine du ministre de l'intérieur (2).

3. La pratique de l'autorité du préfet sur les chefs de service.

L'autorité du préfet sur les chefs de service doit être organisée en procédés pratiques. Une circulaire du président du gouvernement provisoire, M. Léon Blum, aux ministres, en date du 17 janvier 1947, relève que l'obligation pour les préfets de donner leur avis sur le comportement général des fonctionnaires en exercice dans le département était tombée en désuétude, mais doit être restaurée : désormais, aucun avancement ou déplacement de chefs de service ne sera prononcé sans l'avis du préfet qui devra même être informé de leur départ en congé (3) ; le président du gouvernement rappelle aux ministres que le préfet est leur délégué dans les départements et qu'ils peuvent participer aux décisions concernant sa carrière puisqu'elles sont prises en conseil des ministres.

Deux mesures précises concourraient encore à une autorité inéluctable du préfet sur les chefs de service : l'une faisant du préfet l'intermédiaire obligatoire entre les administrations centrales et leurs services locaux ; trop d'instructions ministérielles sont ignorées des préfets ; quelques-unes seulement lui sont communiquées pour information ; cette dernière règle pourrait au moins être immédiatement généralisée — l'autre conférant au préfet un pouvoir de notation sur les chefs de services, non professionnelle et technique, mais reflétant l'attachement que le fonctionnaire porte aux directives générales du gouvernement et le concours qu'il prête au préfet pour l'orientation de son action administrative.

Enfin, selon la suggestion de l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, les chefs de service d'un département pourraient être constitués en un « conseil départemental des services publics » qui, réuni sous la présidence du préfet, serait consulté par celui-ci sur les problèmes généraux ou sur des questions particulières de son administration. Ainsi serait traduite en une formule vivante et pratique l'autorité incessante du préfet.

Conclusion.

Après la libération, une partie de l'opinion républicaine avancée (4) a renouvelé contre le préfet l'hostilité traditionnelle du radicalisme politique qu'au début du siècle une partie de la doctrine prenait curieusement

(1) Rapport Bonnaud-Delamare précité, p. 134 et sq.

(2) Déclarations de M. Jules Moch, ministre de l'intérieur, Conseil de la République le 23 août 1948, Assemblée nationale le 6 avril 1949, débats, p. 2.137.

(3) Recommandation qui en fait n'est que sporadiquement appliquée.

(4) André Ferrat : *La République à refaire*, Paris, Gallimard, 1946, préface André Philip, p. 20 et sq.

à son compte avec MM. Gaston Gèze et Henri Chardon (1). Les préfets ont sans doute à un certain moment de notre histoire politique possédé une influence électorale précieuse pour un gouvernement ou ses amis politiques. Avant la guerre encore, certains collèges sénatoriaux ont pu être sensibles à leurs interventions discrètes. Mais ces situations, si elles ont parfois existé, sont, aujourd'hui, étant donné les modes actuels de scrutins et les mutations capitales dans l'état d'esprit public, totalement révolues.

Mais l'institution préfectorale, qui avait paru menacée par le premier projet de Constitution et par les propos hostiles de quelques-uns de ses rapporteurs, sortira certainement fortifiée de la réforme organique. Le terme même de « préfet » (2) dont l'origine césarienne déplaisait aux premiers constituants qui ne l'inscrivirent pas dans le projet du 19 avril 1946, est prononcé par la Constitution du 27 octobre, non sans doute dans le titre X lui-même mais dans l'article 30 qui confie au Président de la République en conseil des ministres la nomination des « préfets ».

Plus récemment, la définition du pouvoir préfectoral que contient le projet de loi sur la déconcentration (art. 1er) élaboré en application de l'art. 89 alinéa 2 de la Constitution, est une promesse de renforcement de l'autorité du préfet sur le plan départemental : « le préfet, dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat est, en qualité de délégué du gouvernement, le représentant de chacun des ministres. Il veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Il représente les intérêts nationaux. Il assure, sous l'autorité des ministres compétents, la direction générale de l'activité des fonctionnaires de l'Etat. Il exerce, dans les conditions fixées par les lois et règlements, le contrôle administratif des collectivités locales (3). »

SECTION II

La carrière préfectorale est-elle susceptible d'un véritable statut ?

Le statut du corps préfectoral est traditionnellement dominé par deux règles : le libre choix des hommes par le gouvernement, la précarité essen

(1) A propos d'un arrêt du Conseil d'Etat de 1912 notant qu'un préfet avait négligé de se substituer au maire refusant un logement aux instituteurs pour des raisons politiques, M. Gaston Jèze traitait le préfet en général « d'agent électoral » auquel « personne ayant le sens des réalités ne s'est jamais avisé de demander d'administrer légalement, de faire fonctionner les services publics... avec la seule préoccupation de l'intérêt général » (R.D.P., 1912, p. 272) ; voir dans le même esprit H. CHARDON, *Le pouvoir administratif*, Paris, 1910.

(2) M. Louis MADELIN, (*Histoire de l'Empire*, tome III, p. 144), écrit sur l'origine du terme : ...« Le mot sonne antique ; Sieyès l'avait prononcé ; Bonaparte « l'adopta, peut-être parce que, chez lui, le romain était toujours porté à ressusci- « ter les souvenirs des bords du Tibre : sous l'Empire de Rome, de l'Illyrie à « l'Afrique, des Gaules aux provinces d'Asie, il y avait eu des préfets. Le mot — « proefectus — l'homme « placé à la tête » — était d'ailleurs caractéristique. Au « fond, si l'on se rappelle quel était le pouvoir des intendants de l'ancien régime, « on est amené à constater qu'on les ressuscitait plus encore que les « préfets » de « Dioclétien ; mais le mot intendant sonnait subalterne : préfet avait quelque chose « de plus fier et de plus impérieux ; et puis, en réinstituant bien des choses de « l'ancien régime, le Premier Consul entendait sauver les apparences et, ressuscitant « les choses, ne pas ressusciter les mots ».

(3) Ce projet de loi a été retiré pour remaniement le 17 février 1949, cf. p. 319, mais il est vraisemblable que la formule de principe de son article premier sera en toute hypothèse reprise.

tielle de la carrière ; elles furent posées dès la naissance de la fonction. Les premiers préfets, pour la plupart membres du personnel politique révolutionnaire ralliés au coup d'Etat, formaient un corps sans homogénéité originelle. A l'apogée de l'Empire, Napoléon avait choisi parmi les jeunes membres de son Conseil d'Etat les préfets auxquels il confiait plus volontiers les départements nouveaux, confins de la conquête (1) ; mais cette pratique cessera avec lui.

La carrière préfectorale ne sera jamais que très partiellement organisée aux grades subalternes, et en dernier lieu avant la guerre par les décrets des 14 août et 19 octobre 1936 relatifs aux règles de recrutement des sous-préfets et secrétaires généraux et à leur avancement territorial ou personnel. La nomination au grade de préfet sera toujours entièrement discrétionnaire (2) ; en dehors de la communication préalable du dossier, les membres de l'administration préfectorale ne possèderont jamais aucune des garanties de carrière bénéficiant aux autres catégories de fonctionnaires (3).

M. Marcel Waline a formulé sur les raisons et les conséquences de cette liberté traditionnelle du recrutement une opinion très sévère : deux conceptions, pense-t-il, (manuel de droit administratif, éd. 1946, p. 201), s'offrent à un gouvernement, pour la désignation des préfets, « ne placer à la tête des préfectures que des hommes éminents ayant fait l'objet d'une sélection rigoureuse à la suite de concours ou d'épreuves pratiques ayant permis de s'assurer de leurs qualités » ; ou bien, « considérer que la première qualité d'un préfet était la souplesse, l'obéissance et se contenter d'un personnel peut-être médiocre à d'autres points de vue ». Le droit administratif français avait toujours pris parti pour la seconde : « choisir les préfets avant tout pour leur souplesse politique, de préférence aux personnalités ayant du caractère et de l'indépendance » ; cette solution, conclut l'éminent auteur, « a montré son point faible entre 1940 et 1944 ; la plupart des préfets républicains ont sans hésitation brûlé ce qu'ils avaient adoré et servi avec zèle les gouvernements de Vichy ».

Le jugement de M. Marcel Waline nous apparaît peu équitable et bien

---

(1) M. Louis Madelin note que l'empereur maintenait dans les départements métropolitains le premier personnel préfectoral consulaire, « ces empereurs au petit pied », disait-il et que les jeunes auditeurs du Conseil d'Etat (le plus célèbre fut Camille de Tournon, préfet du Tibre, à Rome, à 30 ans), étaient éprouvés dans les départements récemment annexés : (cf. histoire de l'Empire : tome X : *l'Empire de Napoléon*, p. 247 et sq. — Louis MADELIN, *Les préfets de l'Empire d'après leurs dossiers aux archives* : journal des débats 8 juillet 1906).

(2) Un décret du 26 décembre 1934 avait institué un tableau d'aptitude au grade de préfet sur lequel étaient inscrits dans des conditions déterminées les sous-préfets et secrétaires généraux susceptibles d'être nommés préfets ; un seul tableau fut établi puisque le gouvernement, se jugeant trop lié, abrogea cette réglementation par le décret du 24 décembre 1935.

(3) Cependant, le développement de la jurisprudence sur le détournement de pouvoir résultant notamment de « l'allégation d'un fait matériellement inexact », (appel à d'autres fonctions, par exemple, non réalisé) a apporté quelques garanties à des fonctionnaires préfectoraux frappés (Trépont 20-1-1922, R.D.P., 1922, p. 81 — Régnier : 28 mars 1924, R. p. 355 — Proteau, S. 1937-3-86 — Fourcade, 13 mars 1937, R. p., 320 — Burnouf, 25-8-1938, R. p. 309).

Le Conseil d'Etat a aussi frappé d'illégalité des mesures prises dans l'intérêt personnel exclusif du fonctionnaire préfectoral : nomination pour ordre (Monzat, 19 novembre 1926, au D., 1928-3-33) — Décret spécialement pris pour abaisser une ancienneté et renouveler avec légalité une nomination qui, prise une première fois, venait d'être annulée par le Conseil d'Etat : C.E. 8 avril 1938, Botton, R., p. 364.

simplificateur de situations très complexes. La supposition est gratuite de prêter aux gouvernants le dessein de ne s'assurer en province que des représentants plus serviteurs du pouvoir qu'attachés à l'intérêt général. Le loyalisme gouvernemental, la fidélité ou l'attachement amical à certains hommes politiques, n'excluent pas de la part d'un préfet, le caractère et l'application intelligente et indépendante à sa tâche, surtout à une époque où la fonction préfectorale perd de plus en plus son caractère politique, d'ailleurs davantage imaginé que réel.

D'autre part, voir dans l'absence d'exigences rigides de recrutement, l'origine du zèle que certains hauts fonctionnaires du corps préfectoral républicain auraient déployé pour le régime de Vichy, nous paraît être une déduction abusive. Ce régime n'a-t-il en effet, pas trouvé dans d'autres grands corps de l'Etat des zélateurs auxquels leur culture estampillée par concours ou leur indépendance statutaire n'ont pas inspiré une plus grande vertu de retenue politique ?

§ I. — Une tentative d'organisation de la fonction de chef de cabinet (1940-1943).

La législation de Vichy s'est bornée à aménager sans changements importants les décrets de 1936 par une loi du 1er septembre 1943 relative aux conditions de carrière des sous-préfets et secrétaires généraux et à établir quelques dispositions exceptionnelles permettant dans un but politique les nominations directes de fonctionnaires préfectoraux subalternes. Mais elle s'est aussi attachée à une intéressante tentative d'organisation de la fonction de chef de cabinet.

Le chef de cabinet était traditionnellement choisi par le préfet, librement. En raison de certains abus du népotisme, des garanties d'aptitude avaient été établies tout en conservant le principe de la liberté préfectorale de choix.

En dernier lieu, aux termes des décrets du 26 décembre 1935 et du 12 février 1938, les candidats chefs de cabinet devaient posséder l'un des diplômes exigés pour le concours de rédacteur du ministère de l'intérieur et être, d'autre part, inscrits sur une liste d'aptitude établie par une commission ministérielle. Sous ce régime, le chef de cabinet appartenait au cadre des fonctionnaires départementaux.

La loi du 2 novembre fait du chef de cabinet de préfet un fonctionnaire de l'Etat, membre du corps préfectoral, nommé par le ministre de l'intérieur après un concours commun avec les rédacteurs de l'administration centrale. Ce concours fut pratiqué pendant deux ans et demi, mais il fut jugé sans doute trop rigide car il enregistrait simplement le résultat des épreuves. Aussi, une loi du 1er mai 1943 institue un système plus souple : liste d'aptitude annuelle, stage de deux mois à l'administration centrale ou auprès d'un préfet, à l'issue du stage, épreuves orales. Ce système n'a été appliqué qu'une seule fois. Il était certainement inspiré par des préoccupations moins louables que celles du sérieux concours de la loi du 2 novembre 1940.

Avec le retour à la légalité républicaine, une nouvelle organisation libérale a prévalu. Les préfets ont à nouveau choisi librement leurs chefs de cabinet qui n'ont pu être agréés par le ministre que s'ils possédaient un des diplômes exigés pour le concours d'entrée à l'école nationale d'administration. Leur statut est aujourd'hui à nouveau précaire : ils doivent être considérés comme des auxiliaires d'Etat, puisque c'est à ce titre qu'un

arrêté du 26 août 1948 les admet à faire valider leurs services pour la retraite.

§ II. -- Le statut provisoire du corps préfectoral :

Afin d'assurer le recrutement d'un nouveau corps préfectoral et de fournir les moyens de le consolider après épreuve, une ordonnance du 3 juin 1944 (1) du gouvernement provisoire de la République siégeant à Alger, élabore un statut provisoire de l'administration préfectorale après la libération du territoire. Si imprécis que soit le statut d'avant-guerre un plus large pouvoir discrétionnaire encore doit être confié au gouvernement pour le choix des hommes appelés à remplir les fonctions préfectorales.

L'administration préfectorale est donc en règle générale à nouveau régie par les lois républicaines antérieures au 16 juin 1940, mais l'ordonnance édicte des dispositions exceptionnelles qui seront applicables simultanément : tout citoyen habile à la fonction publique peut être « délégué » dans les fonctions de préfet, de sous-préfet, de secrétaire général de préfecture ou de directeur de cabinet de préfet.

Ainsi apparaît un procédé nouveau de collation de la fonction préfectorale : la **délégation** dont les articles 6 et suivants de l'Ordonnance précisent les conditions et les conséquences dans les termes suivants : « la délégation est conférée, suspendue ou révoquée par décret ; elle implique, pour le délégué, les mêmes devoirs et les mêmes droits et prérogatives qu'un membre du corps préfectoral dans les mêmes fonctions. Elle peut être révoquée à tout moment ».

La notion de délégation mérite quelques éclaircissements : ce terme était déjà employé pour définir une des positions dans laquelle un agent public doit être placée, par le statut des fonctionnaires de la loi annulée du 14 septembre 1941 (art. 67 et 68 ; la délégation, avec le détachement et la position hors-cadre, est la situation d'un fonctionnaire placé momentanément en dehors de son cadre d'origine, continuant à bénéficier dans ce cadre de ses droits à l'avancement et à la retraite ; mais elle ne permet pas le remplacement du fonctionnaire dans son cadre d'origine). Le nouveau statut des fonctionnaires de la loi du 19 octobre 1946 reprend la notion de délégation, qu'il assimile à un « détachement de courte durée » ne pouvant dépasser six mois (art. 100) et ne permettant pas non plus le remplacement du fonctionnaire.

La délégation préfectorale est une notion spéciale et plus large : elle peut bénéficier d'abord à des personnes étrangères à l'administration, à « tout citoyen habile à la fonction publique ». La situation des délégués diffère ensuite suivant leur origine :

a) s'il s'agit d'un fonctionnaire qui n'appartient pas au corps préfectoral, il lui est fait application des dispositions de l'art. 33 de la loi du 30 décembre 1913 sur la « position en service détaché » ; cette position permet son remplacement dans son cadre d'origine et lui donne cependant vocation permanente à le réintégrer. Au point de vue traitement, le délégué perçoit le traitement de ce nouvel emploi rétribuant le service fait, traitement brut d'ailleurs sans déduction de la retenue de 6 % qui sera

(1) J. O. R. F. n° 49 du 15 juin 1944.

versée au titre du cadre d'origine : le statut du 19 octobre 1946 la définit sous le nom de détachement de longue durée (art. 102).

b) délégués qui sont déjà fonctionnaires dans l'administration préfectorale : des préfets, sous-préfets, ou secrétaires généraux titulaires pourront être délégués dans des postes dont la classe territoriale ne correspondra pas à leur classe personnelle ou à leur grade : « en ce cas, ils gardent leur rang personnel dans la hiérarchie, les mêmes droits à l'avancement et à la retraite que les autres membres du corps préfectoral » (art. 8).

c) enfin délégués dans les fonctions préfectorales n'appartenant précédemment pas à une administration publique : ils peuvent être recrutés sans aucune condition de titres, d'aptitude ou d'âge autres que les conditions de droit commun d'aptitude à la fonction publique ; pendant toute la durée de leur délégation, ils ne seront pas des fonctionnaires appartenant à un cadre permanent mais « des citoyens appelés à collaborer temporairement au fonctionnement d'un service public » (instruction ministérielle du 12 avril 1945) ; en conséquence, jusqu'à leur intégration éventuelle dans le corps préfectoral en qualité de titulaires, aucune retenue pour pension civile ne devra être effectuée sur leur traitement.

Pour les catégories a et c de délégués, l'article 9 de l'ordonnance prévoit leur entrée définitive au service public, dans les cadres de l'administration préfectorale « par intégration », lorsqu'ils auront démontré « des capacités et qualités requises ». La période d'épreuve a été d'abord fixée à trois années, mais une ordonnance du 2 novembre 1945 a réduit à un an le délai à l'expiration duquel l'intégration pourra être prononcée et en a précisé les modalités : en principe, l'admission dans les cadres devra se faire à la classe de début du grade correspondant aux fonctions exercées, mais en faveur des délégués « qui se seront particulièrement distingués », elle pourra se faire exceptionnellement à la classe du poste qu'ils occupent. Le texte du 2 novembre 1945 restreint aussi la liberté absolue de recrutement des délégués ouvert par l'ordonnance du 4 juin ; s'il ne met pas fin à ce mode de collation de la fonction préfectorale, il subordonne les délégations dans les fonctions de sous-préfet, secrétaire général et directeur de cabinet aux conditions de diplômes déterminées par le décret du 19 octobre 1936 (c'est-à-dire au minimum, un diplôme de licence).

Au cas où le délégué dans des fonctions préfectorales verra sa délégation supprimée, un décret du 22 décembre 1945 lui permet d'obtenir par arrêté du ministre de l'intérieur, l'honorariat de délégué dans les fonctions préfectorales.

Une Ordonnance du 20 juin 1945 apporte encore un nouveau tableau d'équivalence pour les nominations éventuelles de cadre à cadre, entre les fonctions préfectorales territoriales et les postes de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

La loi n° 47-1759 du 9 septembre 1947 (J.O. 10 sept. p. 9.054) abroge le statut provisoire de l'ordonnance du 3 juin 1944 et rend application exclusive aux textes concernant le statut de la carrière préfectorale antérieurs au 16 juin 1940.

Cette loi opère aussi titularisation de plein droit de tous les délégués à un poste préfectoral (préfet, sous-préfet, secrétaire général, chef de cabinet) antérieurement au 8 mai 1945 et se trouvant encore en fonction le 15 février 1947. Le statut de délégation continue cependant à régir ceux

qui ne rempliraient pas cette condition d'ancienneté jusqu'à leur cessation de fonctions ou leur intégration définitive.

ABROGATION DU STATUT PROVISOIRE DU CORPS PREFECTORAL

La loi du 9 septembre conserve seulement la disposition du statut provisoire prévoyant qu'un préfet ne peut être promu à la classe supérieure de son grade que s'il compte au moins 3 ans d'ancienneté dans sa classe.

A l'heure actuelle, par l'effet des intégrations individuelles ou de plein droit, il n'y a plus de délégations préfectorales. Le corps préfectoral possède donc un statut normal et uniforme. La situation des chefs de cabinet seule reste incertaine puisqu'ils ne peuvent être nommés qu'à titre intérimaire par les préfets (art. 4 L. 9 sept. 1947) s'ils justifient d'un des diplômes exigés pour le concours de l'Ecole nationale d'administration.

§ III. — Le problème de l'application au corps préfectoral du statut des administrateurs civils.

La réforme de la fonction publique dont les bases sont jetées par l'ordonnance du 9 octobre et le décret du 18 octobre 1945 organise un mode uniforme de recrutement et une meilleure formation des fonctionnaires civils des cadres supérieurs de l'administration.

Séparant parmi les activités diverses des fonctionnaires celles ressortant d'un rôle de conception, direction et responsabilité, de celles ne comportant qu'exécution, le régime nouveau confie les premières à un cadre unique de fonctionnaires supérieurs, le corps des administrateurs civils, qui assurera les fonctions essentielles de l'administration : conseil d'Etat, cour des comptes, inspections générales, cadre supérieur des administrations centrales, carrières diplomatique et préfectorale. Ce corps possèdera un mode de recrutement et de formation unique par l'école nationale d'administration et sera doté d'un statut privilégié.

Par ailleurs, une nouveauté capitale est introduite dans le statut de ces administrateurs : la séparation du grade et de l'emploi : le grade, dit l'instruction n° 2 pour l'application du statut des fonctionnaires (journal officiel du 9 août 1947, p. 7775), « est un titre qui donne à ses bénéficiaires vocation à exercer l'un des emplois qui leur sont réservés ». Mais, en dehors de ces emplois correspondant par des conditions appropriées de nomination ou d'avancement au grade d'un fonctionnaire, certains autres emplois peuvent être confiés à ce fonctionnaire sans que le changement d'affectation entraîne une modification de sa situation personnelle de grade. Les postes préfectoraux et les postes de direction ou sous-direction dans les ministères semblent être parmi ceux que l'article 3 al. 2 de la loi du 19 octobre 1946 permettra d'attribuer en dehors de toute condition statutaire et auxquels pourront être affectés des administrateurs civils.

Le corps préfectoral, dont la situation particulière au sein de la fonction publique est indiscutable, devra-t-il être compris dans l'effet de la réforme : selon l'article 1er du décret du 18 octobre, le cadre des administrateurs civils du ministère de l'intérieur comprend les membres de l'administration préfectorale provenant de l'école nationale d'administration et ceux qui y seront nommés par intégration directe (c'est-à-dire, sous certaines conditions d'ancienneté définies par le décret et des textes à venir, les membres du corps préfectoral en exercice au moment de la réforme et qui, bien entendu, ne sont pas issus de l'Ecole d'administration).

Le statut des administrateurs civils a été conçu essentiellement pour les administrations centrales et l'intégration des fonctionnaires de l'administration centrale du ministère de l'intérieur n'a soulevé par exemple aucune difficulté majeure (1). Mais pour le corps préfectoral, les conditions particulières de sa composition comme le caractère même des fonctions qu'il exerce rendent l'intégration très délicate. L'association professionnelle de ces fonctionnaires a soumis ce problème à plusieurs reprises à la discussion de ses assemblées générales dont il est intéressant d'examiner la position (2).

Le rapport développé en 1947 par M. Phalempin examine les arguments favorables au statut nouveau : au point de vue prestige, si tous les grands corps de l'Etat doivent être placés sous l'égide du statut, l'administration préfectorale, si elle y échappait, ferait figure de parent pauvre. La préoccupation de sécurité aussi n'est pas négligeable dans une carrière très aléatoire : or, une disposition essentielle du statut (art. 5 du décret du 18 octobre), stipule que tout administrateur pourvu d'un emploi de direction ou d'un poste préfectoral peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service, mais ce retrait n'a pas le caractère d'une mesure disciplinaire, l'administrateur civil conservant son grade et pouvant à sa demande être affecté à un autre service. Ce serait là un point de chute légal infiniment préférable aux demi-retraites offertes habituellement avant la guerre aux fonctionnaires préfectoraux malchanceux.

A l'encontre de ces arguments de prestige et de sécurité, le statut traditionnel du corps préfectoral a trouvé une persuasive et brillante défense dont nous citons en note quelques extraits (3) : si l'autorité du

---

(1) Elle a été réalisée dès la fin de 1946 (Journal Officiel du 10 novembre 1946, p. 9.519 et du 4 décembre 1946, p. 10.297).

(2) Ces débats sont rapportés au bulletin de « l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur », 1947, n° 2 et 1949, n° 25.

(3) Bulletin précité, p. 160 (intervention de M. Robert Billecard) :

« De plus anciens que moi, bien que je sois, hélas, un des plus anciens, vous « diront que si notre métier a sa grandeur et sa beauté, il a aussi son risque, qui « les conditionnent ; à vouloir trop entourer la fonction préfectorale des garanties « de statuts, vous lui enlèverez son caractère profond ; vous arriverez, excusez-moi « de vous le dire, vous arriverez à lui enlever ce qui fait justement son essence. « Comment voudriez-vous admettre que le jour où vous aurez donné à la fonction « préfectorale et même sous-préfectorale un caractère de propriété personnelle, vous « pourrez conserver sur les autres fonctionnaires l'autorité qui, très souvent, n'est « due qu'à notre mission de représentant du gouvernement et que nos diplômes, « ni notre ancienneté, ne nous permettent d'avoir de plein droit »... — « C'est jus- « tement ce caractère de mission personnelle qui nous est dévolue par un gouverne- « ment sans que nous soyons des représentants d'une fraction politique de l'opinion ; « dans la République d'hier, un préfet pouvait être successivement le préfet de « M. Léon Blum ou de M. Poincaré, à condition peut-être de ne pas exercer ses « fonctions dans le même département. Mais on aurait tort d'y relever la preuve du « scepticisme ou du manque de conviction de ces préfets ; il y avait tout de même « entre les chefs de gouvernement dont je parlais une certaine volonté commune, « avec plus ou moins de nuances, une certaine parenté de pensée, une certaine com- « munauté de doctrine républicaine dont les préfets étaient les représentants dans « les départements, car c'est cela que sont les préfets : les représentants et les servi- « teurs d'une volonté politique... » — « cet état d'esprit préfectoral qu'il est assez « difficile de définir, qui est fait, non pas de scepticisme, mais d'une certaine tolé- « rance, d'une certaine largeur de vue, d'un certain goût des réalisations, d'une cer- « taine compréhension des intérêts et des passions au milieu desquels nous avons la « mission de représenter l'intérêt général en restant fidèles à la doctrine républi-

préfet sur les fonctionnaires est faite de ce caractère de mission personnelle qui lui est dévolue par le gouvernement et qui ne lui donne aucune commune mesure de carrière avec les chefs de service qu'il est appelé à commander, l'insécurité de la carrière n'est que la rançon du pouvoir de commandement qu'elle confère ; elle est inséparable du rôle d'autorité de la fonction.

L'argumentation ainsi développée par M. Robert Billecard a convaincu l'assemblée générale en ce qui concerne la situation des préfets. Par un vote presque unanime, les préfets déclaraient refuser le statut des administrateurs civils, mais par un vote non moins massif, les sous-préfets et secrétaires généraux demandaient en 1947 à bénéficier de l'intégration.

Mais l'arrêté ministériel d'application du statut des administrateurs civils au corps préfectoral ne parut pas en 1948, les différents membres du gouvernement intéressés ayant fait connaître que cette solution leur paraissait inopportune, sans doute en raison de ce que le statut d'administrateurs civils donnerait aux fonctionnaires préfectoraux des garanties jugées incompatibles avec leurs fonctions d'autorité et de responsabilité.

En 1948 et 1949, les assemblées générales de l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur ont modifié leur position et sollicité pour le corps préfectoral tout entier l'octroi d'un statut particulier : deux corps distincts, administration centrale et administration préfectorale avec possibilités limitées d'interpénétration ; une consultation de tous les membres du corps préfectoral, organisée par le ministre de l'intérieur soucieux d'une information sans équivoque, a donné une forte majorité aux partisans de cette solution.

Un projet de statut spécial du corps préfectoral, autorisé par les articles 2 et 141 de la loi du 19 octobre 1946, est donc à l'étude et sera sans doute incessamment publié. Ecartant par définition le régime des administrateurs civils, il ne peut que préciser et compléter d'une façon très utile d'ailleurs, la situation légale traditionnelle des fonctionnaires préfectoraux, mais sans rien lui enlever de son caractère fondamentalement précaire.

SECTION III

Les transformations du personnel préfectoral.

L'armistice de juin 1940 ouvre pour le personnel préfectoral une ère d'instabilité qui ne s'atténuera qu'en 1945-1946 après de profondes modifications dans la composition du corps.

La situation des membres de l'administration préfectorale a toujours été affectée d'une instabilité essentielle tenant au caractère politique de la fonction. Chaque changement de régime politique au XIX[e] siècle entraînait la transformation entière du corps préfectoral par des mouvements portant sur la quasi-totalité des postes. En 1848 notamment, Ledru-Rollin, ministre de l'intérieur du gouvernement de février, avait révoqué la totalité des préfets et sous-préfets de la monarchie de juillet et en 1871, le gouvernement de la défense nationale avait éliminé l'ensemble du personnel préfectoral impérial. Dernière opération d'envergure, au lendemain du 16 mai, le gouvernement républicain désormais assuré avait fait à peu près table rase de l'entier corps préfectoral à peine mis en place par

---

« caine, à une conception démocratique de l'individu et des nécessités du service « public. »

le ministère Broglie : les mouvements portèrent sur 87 postes de préfets, 267 de sous-préfets et 75 de secrétaires généraux.

A partir de ce moment, l'implantation définitive du régime républicain, malgré la vivacité périodiquement renouvelée des luttes électorales et l'alternance des majorités de gouvernement, donne aux membres du corps préfectoral une stabilité de situation qui n'est atteinte que de loin en loin par des rappels du caractère aléatoire de la fonction ; et encore des compensations étaient-elles le plus souvent offertes aux fonctionnaires frappés sous la forme de discrets mais importants postes techniques (trésorerie générale, direction d'asile, etc...) (1) ; la règle semblait s'être établie en cette période paisible que la responsabilité du préfet était engagée en quelque sorte objectivement par tout événement ayant entraîné des conséquences sérieuses pour l'ordre public ou l'administration générale dans son département.

Sous la réserve du caractère discrétionnaire de l'avancement, la carrière préfectorale était ainsi assurée à la veille de la guerre d'une relative sécurité.

§ I. — Le personnel préfectoral de 1940 à 1944.

Le gouvernement de Vichy entreprend aussitôt une opération d'élimination antirépublicaine dans le corps préfectoral réalisée en tranches successives, jusqu'à la fin de l'année 1940, afin d'écarter des préfets considérés comme trop attachés au régime détruit et à ses représentants parlementaires. Des moyens juridiques divers y concourront, soit la loi du 17 juillet 1940 sur le relèvement discrétionnaire de fonctions, soit la loi du 30 septembre 1940 sur le dégagement des cadres par abaissement des limites d'âge.

Ainsi, 67 postes de préfets feront l'objet de nominations nouvelles ou de mutations et 35 relèvements ou mises à la retraite seront prononcés intéressant les départements les plus importants et notamment ceux qui deviendront prochainement chefs-lieux de régions administratives. Un grand nombre de sous-préfets et de secrétaires généraux sont également frappés.

Le régime de Vichy pourvoiera d'abord une partie des postes vacants en faisant appel à des personnes étrangères à la carrière préfectorale et présentant des garanties souvent militantes du nouveau loyalisme. Leur origine sera variée, avec au début une nette prédominance militaire et l'appel à quelques membres des grands corps de l'Etat (conseil d'Etat — inspection des finances) et même à des parlementaires modérés. Environ quarante préfets étrangers à l'administration d'avant-guerre seront ainsi utilisés par le régime de Vichy. Au moment de la libération, neuf seulement d'entre eux étaient encore en fonctions. Pour les postes de sous-

(1) M. André Ferrat qui est un adversaire déterminé de l'institution préfectorale estime que l'instabilité du corps préfectoral était une des conditions essentielles de la fonction : « pouvoir central stable et absolu, dépendance totale du préfet, tels sont les deux termes indissociables qui définissent l'institution préfectorale. » Il regrette que les mouvements préfectoraux soient devenus depuis 1876 « de plus en plus bénins » et « qu'à mesure que l'instabilité ministérielle s'accuse, la stabilité de l'administration préfectorale augmente » (André Ferrat, op. cit., p. 28 et 29). Cet auteur paraît convaincu, comme l'était M. Jèze, en 1912, qu'à la veille de la guerre de 1939 encore, les préfets s'adonnent exclusivement à des tâches électorales ; le recrutement de leur corps traduit surtout, pense-t-il, la faveur politique de « la bourgeoisie provinciale » (p. 29).

préfets et de secrétaires généraux, les nominations directes intéresseront une centaine environ de nouveaux fonctionnaires.

L'épuration antirépublicaine des têtes de file du corps préfectoral appelle aussi à une carrière accélérée un certain nombre de jeunes membres du corps préfectoral républicain. Au moment de la libération, ils occupaient la presque totalité des postes de préfets (80 environ).

L'exercice des fonctions préfectorales de 1940 à 1944 était une tâche difficile, souvent périlleuse. Le corps préfectoral a payé à ces années un tribut très lourd d'épreuves. Parmi les préfets en exercice, quatorze ont été déportés, quatre sont morts en déportation dont deux préfets régionaux (1).

§ II. – La normalisation d'un corps préfectoral renouvelé (1944-1946)

Les délégués métropolitains du Comité français de libération nationale avaient, bien avant la libération, entrepris d'assigner à des militants de la Résistance les postes qui seraient laissés vacants par l'élimination de plein droit de tous les préfets en exercice. Le gouvernement d'Alger avait fait munir chacun de ces nouveaux préfets d'une commission qui leur permettait de prendre, dès la libération de leurs départements respectifs, possession de leurs postes en accord avec le comité départemental de libération.

Les événements se déroulèrent, d'une manière générale, conformément aux dispositions prises dans la préparation clandestine et à peu près partout les Préfets désignés depuis déjà quelques mois purent, sous l'autorité des Commissaires de la République, nommés dans les mêmes conditions, prendre la direction de leurs départements.

Le principe absolu de la cessation de fonctions de tous les préfets en exercice au moment de la libération fut appliqué sans exception.

Les nouveaux préfets étaient d'origines professionnelles les plus diverses, une très faible partie d'entre eux ayant déjà exercé des fonctions préfectorales : sur 87 postes (non compris l'Alsace-Lorraine, la Corse et l'Algérie), 67 furent occupés par des personnes étrangères au corps préfectoral ; 20 préfets seulement avaient appartenu précédemment au corps préfectoral, huit comme préfets de la République mis hors-fonctions par Vichy, douze comme sous-préfets ou secrétaires généraux (5 en exercice à la libération, 6 frappés par Vichy, 1 chef de cabinet de préfet).

Sur près de 300 postes de sous-préfets et secrétaires généraux métropolitains, 190 délégations bénéficièrent à des personnes n'ayant jamais appartenu au corps préfectoral.

---

(1) « Les membres du corps préfectoral, reconnaissons-le, ont engagé la bataille dans des conditions particulièrement dangereuses. Leur position même faisait d'eux les plus vulnérables de tous les fonctionnaires. M'est-il permis de dire qu'un certain nombre d'entre eux qui avaient cessé volontairement leurs fonctions après juillet 1940 ou qui avaient été chassés à la requête de l'ennemi, bien que surveillés ou traqués, furent les plus héroïques des résistants et les meilleurs défenseurs de leur pays. Parmi ceux qui restèrent en poste, bravant parfois l'opinion et fréquemment l'ennemi, obligés bien souvent d'adopter une attitude conciliante à l'égard de l'occupant pour pouvoir se maintenir en place, conformément aux ordres du Gouvernement provisoire d'Alger, le corps préfectoral peut dénombrer d'authentiques résistants et des hommes particulièrement courageux. Aucune administration ne peut aujourd'hui s'honorer d'un semblable pourcentage de pertes, n'a à pleurer autant de morts. (Emile BOLLAERT, *Préface du Mémorial 1939-1945 des fonctionnaires du corps préfectoral et de l'administration centrale*, éditions du ministère de l'intérieur 1948).

La procédure d'intégration, prévue par l'ordonnance du 3 juin 1944, a commencé à fonctionner après un an d'exercice de fonctions pour un nombre croissant des nouveaux fonctionnaires : à la date du 3 juin 1947 (1) sur 67 préfets délégués au moment de la libération, 34 ont été intégrés, 33 ont quitté l'administration, qu'il ait été mis fin à leur délégation, d'office ou sur leur demande. Sur les 190 sous-préfets ou secrétaires généraux délégués au moment de la libération, 106 ont été intégrés et 84 ont quitté l'administration.

Ainsi, la moitié à peu près des délégués préfectoraux investis à la libération ont quitté définitivement l'administration soit d'office, soit sur leur demande.

Actuellement, le corps préfectoral est composé d'un amalgame de fonctionnaires de carrière en activité avant 1940, de fonctionnaires entrés au corps préfectoral sous le régime de Vichy (la quasi-totalité par la voie du recrutement sur concours des chefs de cabinet), enfin de fonctionnaires issus de la libération et intégrés (2).

Il est significatif que parmi les nouveaux sous-préfets ou secrétaires généraux issus de la libération, près de la moitié proviennent du cadre national des fonctionnaires de préfectures : rédacteurs, chefs de bureaux et chefs de divisions ; promotions qui ont certainement apporté au corps préfectoral un concours intéressant d'expérience administrative.

Une des caractéristiques encore du corps préfectoral actuel est le nombre exceptionnellement élevé de jeunes préfets : une dizaine de moins de 35 ans ; près de 30 de moins de 40 ans ; 50 environ (plus de la moitié) de moins de 45 ans. Ce rajeunissement que le régime de Vichy avait nettement amorcé, rompt avec la pratique d'avant-guerre où l'âge moyen d'un préfet de 3e classe était de 45 ans et où la nomination au grade de préfet avant quarante ans était considérée comme une manifestation d'exceptionnelle carrière.

L'accession accélérée à des grades élevés de jeunes fonctionnaires, l'existence en service détaché, hors-cadre ou en disponibilité d'un nombre de fonctionnaires beaucoup plus important qu'avant la guerre et qui aspirent à une réintégration, ont créé dans le corps préfectoral un encombrement très sérieux (3).

---

(1) Cf. Déclaration M. Sarrien, rapporteur de la commission de l'intérieur : Conseil de la République, J. O. débats, 1947, p. 685.

(2) La décomposition suivant l'origine s'établissait de la manière suivante en juillet 1947, date à laquelle la normalisation du corps était pratiquement achevée :

— Pour les préfets (moins Seine, Police, Algérie et départements Outre-Mer) : 89 postes, la moitié (44) font partie du personnel en fonctions en 1939.

— Pour les sous-préfets et secrétaires généraux, sur 309 postes (moins Seine, Police, Algérie et départements Outre-Mer) :

a) fonctionnaires de carrière (chefs de cabinet ou sous-préfets en 1939) : 111.

b) entrés dans le corps préfectoral de 1940 à 1944 (la quasi-totalité comme chefs de cabinet issus des concours) : 67.

c) fonctionnaires issus de la libération : 131.

(3) Aux répertoires du ministère de l'intérieur, figurent 159 préfets (pour 101 postes territoriaux) et 483 sous-préfets (pour 354 postes territoriaux). Réponse ministérielle à question Jean Bertaud du 25 juillet 1949, Cons. Rép., n° 913.

TITRE III

L'extension des libertés locales : le titre X de la Constitution du 27 octobre 1946

CHAPITRE PREMIER

Portée et conditions d'établissement du titre X

La Constitution de la République française promulguée le 27 octobre 1946 contient dans son titre X (art. 85 à 89 inclus) intitulé « des collectivités territoriales » les lignes directrices d'une réforme fondamentale de notre administration locale.

Les collectivités territoriales métropolitaines, départements et communes, ont une existence que reconnaît la Constitution, la loi en déterminant le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation (art. 85 et 86) ; elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dont les décisions sont exécutées par leur maire ou leur président (art. 87).

Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales (art. 89).

Dans le cadre départemental, des délégués du gouvernement, désignés en conseil des ministres assurent : la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales (art. 88).

De manière à rapprocher l'administration des administrés, des lois détermineront les conditions de fonctionnement des services locaux des administrations centrales (art. 89, al. 2)

Enfin, l'article 105 prévoit un régime transitoire d'administration locale jusqu'à l'intervention des lois organiques prévues par l'article 89.

Le titre X de la Constitution pose ainsi les principes d'une triple réforme qu'il appartiendra à des lois organiques d'inscrire dans des textes d'application :

1°) La réforme du régime administratif du département et aussi de la commune ;

2°) L'extension des libertés départementales et communales par la transformation de la tutelle en contrôle administratif ;

3°) une déconcentration des attributions des administrations centrales au profit des Préfets.

Pour déterminer la portée du titre X, il nous apparaît commode de le situer à égale distance d'un état de fait actuel des libertés locales, et d'une conception radicale de la Démocratie locale.

SECTION I

La mesure actuelle des libertés locales.

§ I. -- La portée de la tutelle.

L'organisation du pouvoir est dominée par la combinaison de deux forces entretenant entre elles des rapports variables d'équilibre et qui donnent à nos institutions administratives leur caractère original : la centralisation qui tend à assurer une administration unifiée par l'instrument d'un personnel hiérarchisé de fonctionnaires ; la décentralisation qui tend à confier aux administrés les organes de l'administration locale (1).

La décentralisation est une réaction de la Nation contre le pouvoir de l'Etat et son succès est étroitement lié aux progrès de la démocratie politique. Elle complète sur le plan de l'administration locale la maîtrise que la souveraineté nationale exerce sur le gouvernement. Elle se traduit en pratique par la création de centres d'administration territoriale autonomes dont les agents sont choisis par élection et forment des assemblées participant au pouvoir exécutif.

Cependant, les personnes morales décentralisées et leurs représentants ne peuvent jouir d'une plénitude d'attributions sous peine de porter atteinte à l'organisation unitaire de l'Etat ; car si dans le cadre de leur compétence limitée, l'activité des corps décentralisés s'exerçait d'une façon indépendante et sans contrôle, elle serait susceptible, en certaines circonstances, d'être contraire à la loi ou de méconnaître même les intérêts véritables du groupement représenté. C'est afin d'assurer une concordance permanente entre l'intérêt général représenté par l'Etat et l'intérêt spécial des membres de la collectivité personnalisée, que fonctionne l'institution malencontreusement appelée « tutelle administrative ».

Cette impropriété de dénomination a d'ailleurs affecté la tutelle administrative d'un coefficient certain d'impopularité, les élus locaux ne vou-

---

(1) Cf. Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 13e édit., p. 84, et Marcel WALINE, *Manuel de droit administratif*, éd. 1946, p. 172 et sq.

La terminologie française manque de propriété : il serait plus logique de désigner par décentralisation l'inverse de la centralisation, c'est-à-dire le transfert d'une partie des pouvoirs du gouvernement à ses délégués locaux, opération aujourd'hui appelée déconcentration, et d'employer pour désigner la gestion indépendante des collectivités locales une expression analogue à celles qu'usitent les droits anglais et allemand (Selfgovernment — Selbstverwaltung), par exemple : auto-administration locale — cf. Louis DELBEZ : *Le régime municipal allemand R.D.P.*, 1930.

lant pas être considérés comme frappés d'une minorité légale ; or, la tutelle administrative n'a rien de commun avec la tutelle du droit civil, car elle ne constate pas une incapacité naturelle. Elle n'est pas l'action d'office d'un tuteur mais une intervention a postériori par des approbations et, le cas échéant, des annulations; une sorte de « je n'empêche », qui n'est pour l'acte de la collectivité décentralisée, valable en lui-même, qu'un supplément indispensable de force juridique.

Ainsi dégagée d'une confusion de terminologie, la tutelle peut se définir : « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général (1) ».

La tutelle s'oppose d'une façon fondamentale à la hiérarchie qui est une organisation de pouvoirs de l'autorité supérieure sur la situation et sur les actes des agents administratifs. Si l'action hiérarchique est incessante s'exerçant d'office, par voie de procuration d'action par exemple, la tutelle au contraire est exceptionnelle et ne fonctionne que dans des hypothèses et selon des modes expressément prévus par la loi : « la tutelle administrative, écrivent MM. Maspetiol et Laroque, est, on ne saurait trop insister, une institution de liberté ; elle trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation. Dans un état unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation. »

La tutelle revêt deux aspects essentiels : vis-à-vis des personnes par la discipline des corps décentralisés ; vis-à-vis des actes par le contrôle des décisions locales et de leur exécution.

Le champ d'application de la tutelle sur les actes s'est progressivement rétréci en ce qui concerne le contrôle des décisions. Les plus notables progrès de la décentralisation ont consisté à confier aux assemblées décentralisées des pouvoirs de décision autonome sur des catégories de plus en plus nombreuses et importantes d'affaires. Mais, si l'Etat abdiquait de la sorte une partie de son contrôle sur les décisions, il ne renonçait pas à l'exercer sur les procédures d'exécution ; par une sorte de retraite habilement organisée, il se retranchait solidement sur ce dernier plan. « En réalité, écrit le doyen Hauriou (2), les décisions exécutoires prises par les assemblées locales ne sont que des projets. Désormais, si l'on voulait rendre plus effective la décentralisation, ce ne sont pas les pouvoirs de décision des autorités locales qu'il faudrait augmenter, ils sont suffisants ; il faudrait porter la hache dans les procédures d'exécution pour y supprimer l'intervention du préfet et du ministre. »

Les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 marquent les limites de la plus grande avance du mouvement de décentralisation dans le domaine des décisions uniquement. Depuis 1935 et jusqu'à aujourd'hui, des restrictions au domaine de l'autonomie locale, donc un resserrement de la tutelle, sont surtout enregistrées. Les unes, centralisation des approbations budgétaires, prédominance des préoccupations techniques, constituent, nous l'avons noté, une altération substantielle de la notion de tutelle. D'autres, animées du souci d'un fonctionnement uniforme des services locaux, sont favorables à une bonne administration ; veiller à l'observation de ces prescriptions légales d'organisation, au besoin les imposer, est un domaine original et en développement incessant de la tutelle.

---

(1) Maspetiol et Laroque, *op. cit.*, p. 10.

(2) *Op. cit.*, édition 1933, p. 95.

§ II. -- L'autonomie respective du département et de la commune.

Le département et la commune jouissent en l'état légal actuel d'une autonomie relative dont nous déterminerons les degrés respectifs.

I. Le département :

Le département, personne morale décentralisée, bénéficie d'une indépendance de principe plus large que la commune. Elle s'exerce essentiellement dans le domaine des décisions exécutoires.

Sans doute ce statut libéral n'a-t-il été octroyé que parce que le conseil général possède comme organe exécutif un agent de l'Etat, le préfet ; car même en qualité de représentant du département, le préfet ne possède pas cette indépendance que son origine élective confère au maire; il est toujours soumis au pouvoir hiérarchique incessant et discrétionnaire du ministre (Cf. Maspetiol et Laroque, op. cit., p. 229).

L'article 46 de la loi du 10 août 1871, modifié par le décret du 5 novembre 1926 range dans la catégorie des décisions définitives, (c'est-à-dire simplement susceptibles d'annulation pour violation de la loi, dans un certain délai, à la requête du préfet, par décret en conseil d'Etat) les objets les plus importants de l'activité départementale : par exemple, acquisitions, aliénations, échanges et modes de gestion des propriétés mobilières et immobilières — baux à donner ou à prendre quelle qu'en soit la durée — emprunts dont la durée d'amortissement est inférieure à 30 ans et qui ne sont pas gagés par des ressources ordinaires ou extraordinaires nécessitant une autorisation.

Le conseil général arrêtait aussi par délibération définitive, (art. 57 loi du 10 août 1871, modifiée par D.-L. 5 novembre 1926) les budgets primitif et supplémentaire du département ; règle de principe cependant, comportant en réalité une exception dirimante : si une des recettes ordinaires ou extraordinaires prévues (impôt ou emprunt) exige une approbation par décret, le budget est réglé par décret. Quand le décret du 5 novembre 1926 a ainsi donné au conseil général la maîtrise du budget, la retenue de liberté résultant de l'approbation des ressources aurait dû être desserrée par l'élévation des plafonds de vote libre des centimes ; c'est la promesse que faisait l'exposé des motifs. Cette réforme n'a pas été réalisée et les ressources que le conseil général pouvait librement voter étaient extrêmement minimes : 125 centimes pour insuffisance de revenus et 50 centimes extraordinaires peuvent être votés sans autorisation (décret-loi du 30 octobre 1935), quantité infime si l'on songe à l'augmentation incessante des dépenses et à la constance des principaux fictifs qui ont obligé les assemblées locales à augmenter toujours davantage le nombre des centimes (1).

---

(1) Pour l'exercice 1949, le département des Hautes-Pyrénées s'est imposé de 4.115 centimes ordinaires, 894 centimes pour la dette et 719 centimes extraordinaires, soit un rendement total de 228 millions de francs, alors que l'ensemble des taxes, (y compris la part départementale à la taxe locale) ne produit que 63 millions. La part des centimes est moins importante dans les budgets communaux, notamment les villes de moyenne importance. Exemple d'une ville de 10.000 h. (Exercice 1949) :

— Total des recettes fiscales (directes et indirectes) ..... 7.338.000 frs

— Produit total des centimes (1.130 ordinaires et 833 pour dette) .... 4.302.000 frs

— Produit de la taxe locale sur transactions ..... 10.800.000 frs

L'article 77 de la loi du 14 septembre 1948 a enfin fait cesser ces restrictions devenues anachroniques et inutiles : il simplifie en effet la division des centimes en catégories (1) ; ne sont plus en recouvrement depuis le 1er janvier 1949 que trois catégories de centimes : les centimes pour dépenses ordinaires, les centimes pour service de la dette et les centimes pour dépenses extraordinaires, tous additionnels aux quatre contributions directes. Au surplus, aucun plafond n'est plus fixé au-dessus duquel une autorisation spéciale de vote est obligatoire. Mais entre-temps, la loi du 22 décembre 1940, art. 4, confirmée sur ce point par les lois des 8 août 1947 (art. 85) et 31 décembre 1948 (art. 21), avait soumis en toute hypothèse le budget départemental à l'approbation d'un arrêté ministériel ou interministériel.

2. La commune :

L'autonomie de la commune est théoriquement moindre que celle du département sans doute parce que le législateur a craint de relâcher le contrôle sur un groupement décentralisé disposant d'un organe élu d'exécution.

Si, pour le département, le principe est celui des délibérations définitives, pour la commune, le principe inverse est appliqué : l'article 68 de la loi municipale procède en effet à la longue énumération des délibérations qui ne sont exécutoires qu'après approbation. Ce sont les plus importantes intéressant la vie de la commune. Par interprétation a contrario de l'art. 68, le conseil municipal ne délibère d'une manière définitive que sur les catégories d'affaires suivantes : acquisitions d'immeubles, constructions et reconstructions quand il est pourvu à la dépense à l'aide de ressources n'exigeant pas l'approbation — baux dont la durée est inférieure à 18 ans — emprunts remboursables sur des ressources non soumises à autorisation et dont la durée d'amortissement ne dépasse pas trente ans.

Le budget, les crédits additionnels, les emprunts sont soumis à approbation. L'autorité qui règle le budget peut, d'office, rejeter, réduire ou augmenter les recettes, rejeter ou réduire les dépenses, imposer les dépenses obligatoires. La suppression par l'article 77 de la loi du 14 septembre 1948 des plafonds de centimes à ne pas dépasser sans autorisation spéciale n'apporte en fait pas aux conseils municipaux une marge de liberté supplémentaire, étant donné les pouvoirs étendus de l'autorité de tutelle en matière d'approbation budgétaire.

L'exécution des décisions financières du conseil municipal est aussi soumise à une retenue capitale de liberté : les marchés des communes sont subordonnés d'abord à la règle générale de l'adjudication ; les marchés écrits de gré à gré et les marchés sur simple facture n'étant admis qu'au-dessous de certains montants qu'une ordonnance du 2 novembre 1945, un décret du 7 juillet 1947 et un décret du 25 août 1948 ont tendu à relever

---

(1) La plus grande complexité régnait jusqu'alors dans le système des centimes départementaux et communaux :

— tantôt ordinaires, pour insuffisance de revenus ou extraordinaires ;

— tantôt additionnels aux quatre contributions ou seulement à l'une ou à plusieurs d'entre elles ;

— tantôt à affectations spéciales (depenses de chemins vicinaux, du garde champêtre, etc...)

dans la mesure de la détérioration monétaire (1). D'autre part, les procès-verbaux des adjudications et les marchés écrits des communes doivent toujours être approuvés (l'approbation ne saurait cependant être refusée que si les prescriptions légales de passation des marchés sont enfreintes ou si les ressources nécessaires n'étaient pas régulièrement engagées).

Bornons-nous à rappeler enfin l'aggravation de dépendance qui résulte pour les assemblées locales de l'exercice de la tutelle non plus sur le plan préfectoral rapproché, donc familier, mais sur le plan ministériel ou interministériel (budgets communaux les plus importants — emprunts communaux de plus de 15 millions ou d'un amortissement supérieur à 30 ans).

Enfin, aussi bien pour le département que pour la commune, la réalisation de travaux nécessitant expropriation est subordonnée à la déclaration d'utilité publique prononcée par décret et non par le préfet si une opposition est enregistrée à l'enquête.

SECTION II

La conception de la démocratie locale intégrale.

Au lendemain de la libération, dans une Nation avide de recouvrer et d'élargir ses libertés, il n'est pas étonnant que la conception radicale d'une autonomie locale absolue ait séduit de nombreux esprits. L'organisation démocratique du pouvoir doit s'installer à tous les échelons ; les collectivités secondaires recevront donc les moyens de s'administrer librement et le département notamment possèdera un organe propre de représentation en remplacement du préfet, agent trop dépendant de l'Etat.

La rédaction du projet de titre X, inséré dans la Constitution du 19 avril 1946 repoussée par le référendum du 5 mai, était profondément inspirée de ces préoccupations ; M Arrès-Lapoque, son rapporteur spécial, les a exposées sans ambages, appuyé fermement par le rapporteur général, M. Pierre Cot. La deuxième discussion constitutionnelle de septembre 1946, bien qu'aboutissant à un titre X à peu près équivalent au premier, n'a pas enregistré d'aussi catégoriques déclarations de principe qui constituent cependant l'élément idéologique animateur de la réforme.

L'instauration de libertés locales véritables dont la législation et la pratique antérieures avaient confisqué la réalité, s'inscrit, affirme

---

(1) La réglementation des modes de conclusion des marchés communaux établie en dernier lieu par le décret du 25 août 1948 est la suivante :

Marchés écrits de gré à gré	jusqu'à 400.000 frs dans les communes d'une population inférieure à 5.000 hab.
	— 800.000 frs dans les communes d'une population comprise entre 5.000 et 20.000 hab.
	— 2 millions dans les communes d'une population supérieure ou comprises dans un département de plus de 2 millions d'hab.
Marchés sur simple facture	jusqu'à 125.000 frs dans les communes d'une population inférieure à 20.000 h.
	— 250.000 frs dans les communes d'une population supérieure à 20.000 h. ou situées dans un département de plus de 2.000.000 d'hab.

M. Arrès-Lapoque (1), dans la tradition républicaine révolutionnaire. L'organisation départementale de 1790 confiait l'administration à la souveraineté des assemblées de départements et de leurs directoires, sous la réserve d'observation de la loi : « Notre intention a été de revenir à la conception du décret du 22 décembre 1789 ».

L'institution préfectorale a compromis l'organisation locale autonome ; instrument d'un centralisme autoritaire, le préfet a été, continue le rapporteur spécial, sous tous les régimes, l'agent politique d'une tutelle étroite et aveugle du pouvoir, l'animateur de « combinaisons électorales subalternes », voire même l'exécutant de toutes les répressions, depuis celles qui suivirent le coup d'Etat de décembre jusqu'aux très récentes opérations d'internement de 1939, puis de la période vichyssoise (J.O., p. 1915). Cette vive hostilité contre les préfets était, remarque M. Michel Debré, une des thèses favorites de l'Opposition, « libéraux sous la monarchie, républicains sous l'empire, radicaux sous la république conservatrice et opportuniste, socialistes sous la république radicale » (2).

« Le préfet, souvenir de l'empire, est donc condamné à disparaître dans l'intérêt de notre IVe République », conclut M. Arrès-Lapoque qui estime enfin que le maintien d'un agent du pouvoir, même réduit à faire assurer l'observation de la loi, constitue une suspicion injustifiée à l'égard des élus locaux.

M. Pierre Cot expose de son côté que l'élaboration d'un pouvoir local autonome et doté d'un champ d'action étendu est une de ces recettes « d'équilibres et de contre-poids » dont la combinaison judicieuse pénètre le projet constitutionnel qu'il rapporte. Face à un pouvoir central puissant constitué par une Assemblée Nationale unique appuyant et animant un gouvernement stable, il est nécessaire d'organiser une vie locale indépendante et de la mettre à l'abri, par une organisation démocratique de ses organes, des empiètements d'une tutelle quelconque. « Le contre-poids à l'omnipotence de l'Etat, c'est le pouvoir local fortement organisé. » (Pierre Cot, J.O., p. 1921).

Dans le projet de Constitution présenté par le groupe communiste devant la première Assemblée constituante (3) la notion d'une démocratie locale souveraine inspire les dispositions relatives aux « pouvoirs départementaux et communaux » ; l'organisation départementale que définissent les articles 19 à 25 est très voisine de l'organisation révolutionnaire des assemblées départementales de 1790. « Les conseils généraux administrent les départements, exercent les pouvoirs de police, votent le budget départemental, contrôlent et approuvent le budget municipal des communes ; le bureau du conseil général élit, pour la même durée, un président qui, substitué à l'ancien préfet, est responsable devant le conseil général et le gouvernement de son administration ; le président a le droit de requérir les forces armées se trouvant sur le territoire du département ». L'organisation communale serait naturellement parallèle.

Ce projet était certes conduit par une notion logique mais artificielle de l'assise de compétence à attribuer à une collectivité décentralisée ; aujourd'hui serrée entre l'administration générale de l'Etat qui attire à

---

(1) Rapport Arrès-Lapoque sur titre X n° 885 ; exposé à la tribune : Débats parlementaires N° 49 du 17 avril 1946, p. 1914.

(2) Michel DEBRÉ, *Préfet ou président du conseil général : l'Administration française*, n° 2, p. 4.

(3) Rapporté par R.D.P., janvier-mars 1946, p. 156.

elle toujours plus d'activités et la vie communale naturelle, l'administration départementale s'amenuise : son budget, reflet de son activité, n'est qu'un budget de voirie, d'assistance et de subventions (et encore, s'agissant de l'assistance et de la voirie, l'Etat et les communes y participent-ils pour plus des deux-tiers). Le projet communiste propose au département une vocation générale d'administration ; il crée une notion d'ordre public départemental parallèle et supérieure à l'ordre public communal que définit l'article 97 de la loi de 1884, et confie les pouvoirs de police propres à y pourvoir aux autorités départementales (1). Au surplus, les élus départementaux exerceraient le « contrôle administratif » sur les communes, dont ils seraient chargés d'approuver les budgets.

Ainsi, ces déclarations parlementaires formulent et ce projet traduit une conception extrême de la démocratie locale à l'égard de laquelle la rédaction définitive du titre X nous apparaîtra en capital retrait.

SECTION III

La discussion constitutionnelle.

§ I. -- L'insertion dans un texte constitutionnel de règles d'organisation administrative.

Un texte constitutionnel peut-il contenir des dispositions d'ordre administratif ? Le domaine d'application du pouvoir constituant ne comporte pas de limite théorique définie. Le doyen Bonnard estime que le terme de constitution désigne « une partie de la législation étatique relative aux dispositions concernant la forme de l'Etat et l'organisation de ses organes supérieurs, le reste de la législation étatique faisant l'objet de lois organiques qui complètent la Constitution (2). »

Entre la loi constitutionnelle et la loi organique, le critère de différenciation est purement formel : c'est l'organe constituant qui établit la première et l'organe législatif de droit commun qui élabore la seconde. La supériorité de l'autorité qui l'établit, la procédure exceptionnelle qui détermine sa modification, confèrent à la loi constitutionnelle une solennité et une solidité, sources de sa suprématie dans l'ordre des normes du droit public.

L'organisation administrative territoriale peut certes être considérée, en raison de l'importance qu'elle revêt dans le fonctionnement de l'Etat, comme participant des organes supérieurs de la machine étatique ; rien ne s'oppose donc à ce qu'un chapitre constitutionnel en établisse les lignes générales seulement : cadre des circonscriptions territoriales — détermination et pouvoirs de leurs organes — domaines respectifs de la décentralisation et de la décentralisation.

Au point de vue historique, deux Constitutions françaises ont, brièvement d'ailleurs, traité de la structure des administrations locales : celle du 24 juin 1793 (constitution montagnarde) en ses articles 78 à 85, et celle du 4 novembre 1948, toutes deux confirmant l'existence des départements, arrondissements ou districts, cantons et communes et de leurs règles

(1) Ce n'est pas le lieu ici d'observer que cette conception quoique logique est arbitraire parce que partant d'une base artificielle ; contrairement à la commune qui est un centre naturel et antérieur à l'organisation administrative, d'intérêts et de besoins, exigeant donc une autorité spéciale de représentation, le département est une circonscription dont l'existence et la portée sont l'œuvre exclusive de la loi.

(2) Roger BONNARD, *Article in R.D.P.*, 1942, p. 47 et sq. — Cf. aussi : Georges VEDEL, *Man. él. Droit. const.*, p. 578.

principales de fonctionnement ; mais la nature des dispositions d'ordre administratif contenues dans les Constitutions de 1793 et 1848 est principalement confirmative d'une structure antérieure : c'est l'Assemblée constituante de 1789 qui avait établi la division administrative de la France, simplement renouvelée par la Constitution de 1793 ; les constituants de 1848 se bornent à élargir au suffrage universel le mode d'élection des assemblées locales.

Le titre X de la Constitution du 27 octobre 1946, lui, opère novation partielle dans notre organisation administrative ; il renforce la portée de deux principes généraux : extension des libertés locales par décentralisation et action administrative plus efficace par déconcentration, qui étaient déjà dans la ligne théorique de la législation ancienne ; il prescrit ensuite une réforme technique importante : le transfert au président du conseil général des pouvoirs départementaux du préfet.

Ainsi, sur le plan des principes comme sur le plan des précédents historiques, rien ne s'opposait à l'introduction d'une réforme administrative par voie constitutionnelle.

§ II. -- Les grandes lignes des débats constitutionnels

1. Le projet de constitution du 19 avril 1946 :

La première Assemblée Constituante aborde le problème des collectivités locales sur une conception intégrale de la démocratie locale : autoadministration des départements et des communes, suppression de la tutelle et des préfets, inutilité du contrôle de légalité (Cf. rapport Arrès-Lapoque).

Afin d'atténuer les conséquences excessives de ces principes, le groupe socialiste fait adopter des amendements au texte initial recherchant deux buts : d'abord, parallèlement à la décentralisation, promouvoir une véritable déconcentration, c'est-à-dire « donner aux délégués locaux du gouvernement de larges pouvoirs de décision propres, afin que la plupart des questions d'intérêt général puissent être réglées sur place par eux sans attendre les décisions de l'administration centrale (1) » — ensuite maintenir un contrôle administratif afin de veiller à ce que l'exercice des libertés locales ne porte pas atteinte au principe de la souveraineté nationale ; « un délégué du gouvernement nommé en conseil des ministres » l'assurera en même temps que la coordination des services de l'Etat et la représentation du gouvernement ; mais ce successeur innommé du préfet ne sera plus le représentant de la collectivité départementale, l'exécution des décisions du conseil général, la gestion du domaine départemental devant être assurées par le président du conseil général.

2. La Constitution du 27 octobre 1946 :

Le texte constitutionnel du 19 avril 1946, repoussé par le référendum du 5 mai, n'a pas paru aux seconds constituants atteint dans son titre X. Le corps électoral, en effet, semble s'être surtout préoccupé des principes généraux (droit de propriété, liberté de l'enseignement) ou de la structure des pouvoirs publics (système de l'assemblée unique omnipotente — effacement de la présidence de la République — statut de la magistrature). Le

(1) Amendements Leenhardt, débats 16 avril 1946, J.O., p. 1918.

problème local a sans doute échappé à beaucoup d'électeurs, l'accent d'ailleurs n'ayant pas été porté sur lui par les divers partis au cours de la campagne électorale. C'est la raison pour laquelle, lors des débats constitutionnels de septembre, un titre X à peu près semblable à celui du projet repoussé fut soumis aux délibérations de la deuxième assemblée constituante.

Sa discussion se poursuit en trois séances les 5, 10 et 13 septembre, et ne donne pas lieu d'ailleurs à des débats d'une grande ampleur, l'Assemblée ne désirant visiblement pas entrer dans les détails pratiques d'une réforme dont elle posait simplement les principes (1).

Le groupe radical-socialiste d'abord, par la voix de M. Paul Bastid, demande la suppression pure et simple du titre X, dangereux, dit cet orateur, parce que son texte n'ayant pas fait l'objet d'une étude préalable suffisante est improvisé, inutile encore, parce que la législation républicaine locale de 1871 et 1884 contient toutes les ressources, si elles sont exploitées et perfectionnées, d'une convenable décentralisation.

Le président de la commission de la constitution, M. André Philip, explique que le titre X pose les lignes d'ensemble d'une réforme, mais ne peut entrer dans les détails qu'il réserve à des lois organiques. Le département doit être mis sur le même pied que la commune, c'est-à-dire posséder en la personne du président du conseil général, l'organe propre de préparation et d'exécution des décisions comme de gestion du domaine. Un délégué du gouvernement assurera, sur le plan départemental, le contrôle administratif des collectivités locales. Un régime transitoire définira les rapports des préfets et du président du conseil général jusqu'à l'intervention des lois organiques.

M. de Moustier, au nom du P.R.L., s'attaque au principe même de la réforme départementale « jusqu'à maintenant, dit-il, en vertu de la loi de 1871, c'est le conseil général et la commission départementale qui surveillent et contrôlent l'activité du préfet en qualité de représentant du département ; avec la réforme proposée, c'est le préfet qui contrôlera l'activité du président du conseil général et de la commission départementale ». Quant à l'orateur, président du conseil général de son département, il préfère « contrôler son préfet que d'être contrôlé par lui » (J.O., p. 3.561).

M. Edouard Herriot pense qu'avant de parler de décentralisation supplémentaire, il s'agirait de rendre aux communes les libertés qui leur ont été confisquées depuis quelques années, notamment en matière de police municipale. Il juge le projet du titre X insuffisamment mûri et demande son renvoi à la commission.

Les débats reprennent le 10 septembre. Le rapporteur général, M. Paul Coste-Floret, affirme d'abord que le titre X ne préjuge pas de la réforme administrative, qu'un régime spécial doit être établi pour la région parisienne et certaines grandes villes ; enfin que, dans la période transitoire, le contrôle du président du conseil général sur l'action du préfet ne doit pas être exercé d'une façon incessante sur chacune des décisions.

Un amendement de M. Jacques Bardoux, tendant à introduire la région parmi les collectivités territoriales est repoussé, mais provoque la

(1) Séance du 5 septembre 1946 : J.O. débats n° 88, p. 3559 à 3562.
séance du 10 septembre 1946 : J.O. débats n° 89 p. 3596 à 3601.
séance du 13 septembre 1946 : J.O. débats n° 92 p. 3729 à 3741.
soit en tout une vingtaine de pages environ à l'Officiel.

mise au point suivante du rapporteur général : « des régions pourront être créées si le législateur l'estime utile par la voie du regroupement des départements ». M. Paul Coste-Floret insiste enfin sur le caractère essentiel de la réforme : « le département devient, dit-il, une entité à peu près analogue à la commune ; tant le conseil général que le conseil municipal restent soumis au contrôle administratif du préfet, de même que le maire et le président du conseil général. »

M. Bardoux craint, par l'effet du titre X, un débordement d'initiatives locales désordonnées. Les administrations locales sont, à l'heure actuelle, développe-t-il, une armature solide qui a subi les épreuves de la guerre et de l'occupation ; ce sont les administrations centrales boursouflées mais pliant sous des besognes secondaires et innombrables qui mériteraient une réorganisation que personne ne songe à promouvoir.

L'article 76 prévoyant la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus et l'exécution de leurs décisions par leur maire ou président est alors voté par 418 voix contre 122.

Dans une troisième séance, le 13 septembre, l'assemblée adopte à l'unanimité l'article 77 du projet qui renouvelle l'amendement Leenhardt d'avril sur l'existence dans le département d'un délégué du gouvernement chargé du contrôle administratif, de la protection des intérêts généraux et de la coordination des fonctionnaires de l'Etat ; à cette occasion, M. Herriot émet la crainte que le rôle permanent donné au président du conseil général ne fasse de cette fonction le monopole d'élus urbains se trouvant sur place au détriment d'élus ruraux qui traditionnellement assumaient très souvent cette présidence.

L'article 78 du projet : lois organiques d'application — déconcentration — est l'objet d'un amendement socialiste (combattu par le groupe communiste) et prévoyant pour les grandes villes la possibilité de règles d'organisation et de structures différentes des petites communes (M. Leenhardt, p. 3.726 cite l'exemple de Marseille pour laquelle la loi de 1884 est, dit-il, un cadre étroit et trop formaliste).

L'article 79 enfin, relatif à la période transitoire, et en particulier au contrôle du président du conseil général sur le préfet agent du département jusqu'aux lois organiques, est voté malgré l'opposition du groupe radical hostile au principe de la réforme.

En résumé, le titre X a fait l'objet de débats sommaires, alors que des études approfondies de commission auraient, dirent plusieurs orateurs, dû le préparer. Accepté par la plus grande partie de l'assemblée, il n'a rencontré que l'hostilité du P.R.L., de quelques indépendants et du groupe radical-socialiste dont M. Edouard Herriot a exprimé tout au long du débat les inquiétudes.

Le titre X de la Constitution du 27 octobre n'est pas substantiellement différent du titre X du projet du 19 avril ; quelques variétés de rédaction n'altèrent pas cette similitude : alors que le premier mentionnait expressément dans son article 118 que le conseil général administre les affaires départementales et que son président assisté du bureau assure en permanence l'exécution des décisions de l'assemblée, le second ne contient pas ces précisions, mais les termes généraux de l'article 87 les comprennent implicitement.

On peut s'étonner de cette quasi-similitude des deux textes. M. Junillon estime (1) que le titre X dans ses deux rédactions si proches transpose

(1) JUNILLON, *L'organisation départementale, condition essentielle de la réforme administrative*, R. A. 1948, n° 8.

sur le plan local le principe d'omnipotence de l'assemblée unique qui commandait le projet d'avril 1946 ; de même que le gouvernement était l'émanation exclusive de l'Assemblée Nationale, l'exécutif départemental, c'est-à-dire le président du conseil général, devra être l'émanation directe de l'Assemblée départementale.

La défaveur exprimée par la Nation pour cette conception aurait dû commander la transformation radicale du titre X et M. Junillon impute davantage à un calcul qu'à une erreur le maintien de ce texte. Pour notre part, nous verrions là plus volontiers une solution de facilité de la part de constituants assez peu attentifs à ces dispositions malgré tout secondaires, dans le corps d'une Constitution hâtivement et fiévreusement délibérée (1).

3. L'organisation de la période transitoire :

Le titre X n'est applicable qu'après la parution des lois organiques d'extension des libertés locales (art. 89). Une période transitoire s'ouvre immédiatement pendant laquelle les principes nouveaux pourront recevoir application partielle ; l'article 105 définit ces modalités temporaires aux deux points de vue : des pouvoirs de police du maire (2) ; du contrôle exercé par le président du conseil général sur le préfet en matière d'administration départementale.

La Constitution du 27 octobre 1946 est entrée en vigueur le troisième mardi qui a suivi l'élection du Conseil de la République et c'est à partir de cette date que les dispositions transitoires de l'article 105 ont eu effet (circulaire ministre intérieur du 22 octobre 1946).

Nous avons vu comment avait été réglée, par une interprétation gouvernementale très constructive, la restitution partielle aux maires de leurs anciens pouvoirs de police.

Une très importante instruction du ministre de l'intérieur du 22 novembre 1946 a défini le régime transitoire de l'administration départementale. Le Ministre rappelle aux préfets qu'ils sont seuls chargés d'assurer l'exécution des lois et des décisions du gouvernement ainsi que le rôle de direction et de coordination à l'égard des fonctionnaires de l'Etat et qu'ils continuent à exercer seuls encore la tutelle des collectivités départementales et communales jusqu'à la définition du régime de contrôle administratif prévu aux articles 88 et 89.

L'accord du président du conseil général doit être seulement recherché pour les mesures qui intéressent exclusivement l'administration départementale, c'est-à-dire essentiellement la préparation et l'exécution du budget comme de l'ensemble des délibérations du conseil général et de la commission départementale, la nomination du personnel départemental, la gestion du domaine et la passation des contrats, l'exercice des actions en justice.

L'intention des constituants n'a pas été de ralentir l'administration départementale puisque, nous l'avons vu, le rapporteur général souhaitait seulement un contrôle du président sur la seule phase d'exécution des décisions. L'entente des deux autorités « ne saurait revêtir la forme paraly-

---

(1) Au demeurant le second texte constitutionnel se présente dans son ensemble non pas en opposition avec le premier, mais comme un système de compromis et d'atténuation de principes fondamentaux demeurés intacts ; la souveraineté de l'assemblée est désormais balancée par les « magistratures morales » (présidence de la République — Conseil de la République), observe M. Georges VEDEL, *Man. de droit const.*, p. 305, 313, 581.

(2) Cf. supra, p. 202.

sante d'une entente préalable pour chaque mesure à intervenir mais celle d'accords de principe sur la politique générale à suivre », poursuit l'instruction. Le Préfet devra aviser le président de toutes les décisions qu'il aura prises, le tenir informé de leur exécution et le consulter chaque fois qu'il le jugera nécessaire sur les mesures qui s'avèreraient importantes : « cette manière de procéder d'ailleurs, constate le ministre, ne fera que continuer la pratique habituellement suivie par les préfets ».

Telles sont les règles d'administration départementale applicables pendant la période de transition et qui relèvent essentiellement de la bonne entente et de la collaboration confiante qui doivent s'établir entre le préfet et le président du conseil général et qui d'ailleurs existaient traditionnellement.

Les autorités départementales ne sauraient aller au-delà de ces prescriptions temporaires et devancer les lois organiques par des initiatives dans la ligne constitutionnelle ; une curieuse application a été faite de cet état de droit transitoire : un décret du 18 juillet 1947 (J. O. du 22 juillet, p. 7.052), prononce la nullité de plein droit, pour illégalité, d'une délibération d'un conseil général du 12 mai 1947 ayant mandaté le président du conseil général comme « président de droit et de fait de la commission départementale » et les vice-présidents pour l'y suppléer. Cette décision qui entre, nous le verrons, dans le cadre du projet de loi organique, était illégale parce que non autorisée par les textes encore en vigueur, et pour le moins prématurée.

CHAPITRE II

L'extension des libertés locales

Les articles 86 à 89 de la Constitution prévoient, d'une part que les collectivités locales s'administreront librement, en une extension de leurs libertés que traduiront des lois organiques ; d'autre part, que des « délégués du gouvernement » assureront dans le cadre du département le « contrôle administratif » de ces collectivités.

Ces directives constitutionnelles impliquent une double réforme : modifications organiques du département et de la commune ; substitution à la tutelle du procédé de contrôle administratif.

SECTION I

La réforme départementale.

Aux termes de l'article 87, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président. L'exécution des décisions du conseil général appartiendra donc au président de l'assemblée départementale qui se substitue ainsi au préfet dans cette tâche. Les mêmes formules constitutionnelles visent l'organisation communale et l'organisation départementale ; elles semblent inviter le législateur, dans la confection des lois organiques, à traiter en parallèle les deux structures, l'expression de « maire départemental » ayant même parfois été utilisée pour caractériser le nouveau rôle du président du conseil général.

A l'heure actuelle, le président du conseil général ne possède pas de pouvoirs propres ; chargé de diriger les débats de l'assemblée, il assure la police des séances. Dans l'intervalle des sessions, il ne joue pas de rôle actif, la commission départementale dont il ne peut être membre assurant le contrôle du préfet. De personnalité départementale, le président deviendrait une autorité administrative dotée d'attributions personnelles.

L'article 87 le charge d'abord, d'une manière explicite, d'exécuter les décisions de l'assemblée départementale et implicitement, ce qui en est le corollaire, de les préparer ; la préparation et l'exécution du budget départemental, constituent évidemment la part la plus importante de ces tâches.

Mais le préfet agent du département possède aussi, sous le régime de la loi de 1871, des pouvoirs propres autres que l'exécution des décisions de l'assemblée ; il s'agit de la gestion du domaine, de la passation des

contrats, de l'exercice des actions, de la direction des travaux, de la nomination des personnels départementaux. Ces compétences devraient certainement être transférées au président ; sur le plan communal d'ailleurs, le maire possède des pouvoirs propres de même nature.

Le préfet, sous le régime nouveau, n'aura plus aucune attribution de représentant ou d'agent du département ; il se bornera à exercer sur le conseil général et sur son président le contrôle administratif, de la même manière que sur le conseil municipal et le maire.

L'élaboration d'une loi organique d'application ne manquera pas de soulever des controverses parlementaires animées ; un avant-projet de loi établi par le gouvernement a provoqué en 1946 devant le conseil national des services publics consulté, diverses tendances, les unes d'extension très large des libertés locales, les autres d'interprétation plus étroite de la Constitution. Ayant pris connaissance de ces avis, le gouvernement a aménagé l'avant-projet de loi initial et déposé un texte définitif sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 22 mai 1947, sous le numéro 1391 (1).

Plus de deux ans ont passé sans que ce projet ait fait l'objet d'un débat public approfondi, malgré l'examen qui en a été fait et le rapport établi par les commissions de l'intérieur et de la réforme administrative (2).

Il parut à un moment que le renvoi des élections cantonales de l'automne 1948 à mars 1949 était, en partie au moins, inspiré par le souci de doter les conseils généraux de leur statut nouveau avant leur renouvellement par moitié.

Un important et rapide débat s'est institué, en effet, sur l'ensemble du problème de la réforme locale à l'Assemblée nationale, le 17 février 1949 (J.O. A.N. 18 février, p. 647 et sq.). L'Assemblée était saisie du projet de loi sur la déconcentration et les pouvoirs des préfets ; son rapporteur, M. Dreyfus-Schmidt, chargé aussi du rapport sur la réforme départementale, exposait que ces deux projets devaient indispensablement faire l'objet d'une discussion simultanée. Mais le ministre de l'intérieur, M. Jules Moch, objecta que si le projet de déconcentration possédait son agrément, celui de la réforme départementale l'inquiétait parce que contenant des éléments « réellement nuisibles à l'autorité de l'Etat ». Une majorité se prononça contre la discussion du projet de déconcentration ainsi rejeté, et le gouvernement annonça son intention de déposer un texte nouveau.

Abordant alors le projet de réforme départementale, l'Assemblée le renvoya aussi aux commissions, gouvernement et rapporteur ayant convenu à nouveau que les deux réformes devaient faire l'objet d'un examen parallèle.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un projet de loi exposé à toutes les vicissitudes d'une discussion en commissions ou aux assemblées, et même à un ajournement illimité (que ne rend pas invraisemblable le peu d'empressement mis jusqu'ici à son examen), il est intéressant d'en étudier les grandes lignes, car la réforme départementale ne pourrait, si elle se réalise, que s'en inspirer assez étroitement (3).

---

(1) Des projets d'initiative parlementaire ont été aussi élaborés : projet du groupe communiste du 3 juillet 1947, annexe n° 1893 ; projet du groupe M.R.P. du 8 août 1947, annexe n° 2431.

(2) Rapport Dreyfus-Schmidt (au nom de la commission de l'intérieur), n° 4.618 du 18 juin 1948 — avis Fonlupt-Esperaber (au nom de la commission de la réforme administrative) n° 5213, du 8 août 1948.

(3) « Les retards successifs apportés à la réalisation de la réforme administrative semblent avoir émoussé le désir très vif qui s'était manifesté les années précédentes et c'est avec un certain scepticisme désabusé et parfois ironique que l'on parle actuel-

Cette réforme soulève deux problèmes essentiels : d'abord une délimitation nouvelle des attributions du conseil général, donc du domaine de compétence du département, personne morale ; ensuite, le statut, les pouvoirs et les moyens du président du conseil général.

SOUS-SECTION I

Les attributions du conseil général.

Le département possède, nous l'avons noté, une vocation d'activité relativement étroite, car elle est enserrée entre les services généraux assumés par l'Etat, et les services communaux. Les attributions du conseil général peuvent être groupées sous trois rubriques : l'organisation des services départementaux — la gestion du patrimoine — le vote du budget.

§ I. — Les services départementaux.

Le budget départemental, miroir de l'activité départementale, est un budget d'assistance et de vicinalité. Ce sont les deux services publics essentiels dont l'organisation incombe au département (1).

1. L'assistance :

Les services d'assistance sont à l'heure actuelle des services départementaux, soit qu'ils constituent l'exécution des lois concernant l'assistance et la santé publique, soit qu'ils gèrent des institutions d'application de soins, telles que sanatoria, hôpitaux psychiatriques, etc...

En cas de réforme, les dépenses d'assistance continueront-elles à figurer au budget départemental, hypothèse en laquelle le conseil général en conservera la maîtrise, son président en devenant l'ordonnateur ; ou l'assistance sera-t-elle exclusivement étatique, le préfet en assurant le fonctionnement sur des crédits inscrits au budget de l'Etat ?

Précisons l'agencement actuel des services d'assistance :

1°) Le département assure le paiement de l'ensemble des dépenses et reçoit des participations de l'Etat et des communes : il s'agit des dépenses d'allocations concernant l'application des lois d'assistance individuelle (assistance médicale gratuite — assistance aux vieillards, à la famille, aux femmes en couches, etc...) qui font l'objet d'une répartition entre collectivités suivant un barème légal (fixé par le décret-loi du 30 octobre 1935 et revisé le 17 septembre 1945) ; et des dépenses des services départementaux d'hygiène (L. 15 février 1902) également réparties.

Le législateur des lois fondamentales d'assistance a voulu que le département, considéré comme personne morale décentralisée et non comme cadre d'exécution des services généraux de l'Etat, soit la base de leur fonctionnement.

---

lement de cette réforme » (Extrait du rapport de M. Bonnaud-Delamare au congrès de l'association du corps préfectoral 1949, bulletin 1949, n° 5, p. 107).

(1) Le budget de l'exercice 1949 du département des Hautes-Pyrénées comprend pour un budget ordinaire de 528 millions, 315 millions de dépenses d'assistance et 141 millions de dépenses pour les chemins départementaux (pour lesquels 150 millions sont au surplus prévus au budget extraordinaire).

Cependant, la tendance permanente de la législation depuis de nombreuses années est d'extension du rôle de l'Etat en matière d'assistance . si les dépenses sont inscrites au budget départemental, les communes et surtout l'Etat concourent largement à leur financement et la contribution du département dépasse rarement 30 % — le préfet assure la haute main sur ces services sans qu'il soit possible de discriminer dans quelle mesure il intervient comme agent de l'Etat ou comme représentant du département ; cette mission comporte en effet, à un degré important, une action de police (tutelle des pupilles de l'Etat, surveillance des aliénés) — enfin, les services sont sous la direction technique de fonctionnaires de l'Etat : directeur départemental de la santé, directeur départemental de la population et la plus grande partie de leurs personnels ; fonctionnaires des bureaux d'assistance de la préfecture.

Ainsi, à l'heure actuelle, la liberté du département dans l'organisation des services d'assistance est très étroitement liée (1).

2°) Le département assume d'autre part la gestion propre d'institutions hospitalières spécialisées, telles que hôpitaux psychiatriques, sanatoria, préventoria, aéria, établissements de rééducation, etc...

Sur la base de ces données de fait, deux thèses furent soutenues au conseil national des services publics : étatisation totale des services d'assistance d'abord que les techniciens du ministère de l'intérieur et de la santé publique estiment préférable en raison de la participation majeure de l'Etat aux dépenses et du rôle essentiel de police et d'application des lois assumé par le préfet et les fonctionnaires de l'Etat. Elle supprimerait la notion de domicile départemental de secours, évitant les enquêtes effectuées aux différents domiciles de l'assisté et de nombreuses correspondances de département à département, accélérant donc les admissions.

Au regard de ces avantages, les inconvénients seraient les suivants : manque de souplesse parce que si l'administration centrale ne délègue pas de crédits suffisants, de nouvelles délégations doivent être demandées ; application des règles plus complexes de la comptabilité d'Etat d'autre part. Mais l'étatisation ne pourrait être intégrale ; certaines des activités d'assistance ressortissent de la compétence naturelle d'une collectivité décentralisée, notamment la création et la gestion d'établissements spécialisés.

La seconde thèse, « la départementalisation » totale des dépenses d'assistance s'inscrit évidemment dans la tradition de l'assistance à la diligence du conseil général ; elle s'appuie aussi sur le texte et l'esprit mêmes de la Constitution : ne serait-il pas en effet singulier, ont dit ses partisans, qu'à l'occasion de l'extension des libertés départementales soit enlevée au département une part capitale de son activité.

Les besoins d'assistance peuvent être appréciés d'une façon satisfaisante par des autorités décentralisées, en contact direct avec la réalité. Les conseillers généraux prennent une part importante aux travaux des commissions cantonales d'assistance et de la commission départementale

(1) Selon la loi du 21-12-1941 par exemple, les circonscriptions hospitalières ne sont plus fixées par le conseil général — la loi provisoirement applicable du 15-4-1943 sur l'assistance à l'enfance a enlevé au conseil général ses pouvoirs en matière d'enfants assistés — l'ordonnance du 2-11-1945 retire à l'assemblée départementale le pouvoir de fixation du taux des allocations d'assistance aux femmes en couches et des primes d'allaitement ; si le règlement départemental de l'assistance médicale gratuite demeure de sa compétence, le ministre de la santé publique impose l'insertion des clauses-types, notamment une liste unique de spécialités.

d'appel, chargées de prononcer les admissions. Au point de vue technique aussi, le ministère des finances a fait valoir, en faveur du maintien de la départementalisation, la difficulté pour ses services centraux de discerner si les demandes de crédits formulées par les préfets ne sont pas systématiquement gonflées pour éviter des ruptures.

Le président du conseil général deviendrait alors l'ordonnateur des dépenses d'assistance, le préfet ne conservant qu'un rôle de contrôle de l'exécution des lois d'assistance et de police de certaines catégories d'assistés (pupilles, aliénés).

Le conseil national des services publics s'était prononcé pour la deuxième solution, mais le gouvernement n'a pas cru devoir suivre cet avis et le projet de loi, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, comporte une organisation intermédiaire qui se rattache davantage à la solution d'étatisation.

Quelle est son économie ? Les dépenses résultant de l'application des lois fondamentales d'assistance (1) sont inscrites en totalité au budget de l'Etat et les départements devront contribuer, sous forme de participations obligatoires, aux dépenses provoquées par les personnes ayant leur résidence habituelle sur leur territoire (art. 79) ; le conseil général arrête chaque année (art. 80) les bases de répartition entre les communes de ces dépenses et peut prendre en tout ou en partie à sa charge les contributions communales. Les barèmes de répartition entre Etat, départements et communes restent fixés par décrets (art. 80 et 86).

L'exécution des services d'assistance, essentiellement les mandatements des allocations et remboursements des prix de journée, le fonctionnement des commissions cantonales et départementales d'admission, auront lieu sous l'autorité exclusive du préfet.

Le département conserve la maîtrise de ses institutions propres assurant la distribution directe des soins : sanatoria — préventoria — aéria — hôpitaux psychiatriques — établissements de rééducation, etc...

Au surplus, le projet de loi (art. 80 et 82) maintient au conseil général l'exécution de services spécialisés de dépistage et de prophylaxie des maladies qui nécessitent des initiatives d'équipement variables selon des besoins qu'une autorité décentralisée peut apprécier utilement. L'art. 80 énumère les activités suivantes :

— la protection de la santé publique (loi du 15 février 1902) dont le règlement départemental est délibéré par le conseil général et les services organisés par lui (désinfection, vaccination, etc.).

— La prophylaxie des maladies vénériennes ; l'organisation et le fonctionnement de la lutte anti-tuberculeuse, qui nécessitent l'équipement d'établissements de cure, de dispensaires, de centres de phtisiologie. Le département conserve la charge de tous ces organismes ; mais en matière de lutte anti-tuberculeuse par exemple, nous avons noté qu'une ordonnance du 31 octobre 1945 lui impose ses prescriptions de fonctionnement médico-technique uniforme sous le contrôle du médecin-directeur de la santé, et la

(1) Il s'agit de : l'assistance médicale gratuite (L. du 15 juillet 1893) — l'assistance aux vieillards infirmes et incurables (L. 14 juillet 1905) — l'assistance à la famille (décret-loi du 29 juillet 1939) — l'assistance aux femmes en couches et les primes d'allaitement (O. du 2-11-1945) — l'hospitalisation des aliénés indigents (L. 30 juin 1838) — l'entretien et la rééducation des enfants anormaux (L. provisoirement applicable du 5-7-1944) — la protection sociale des aveugles (O. du 3-7-1945) — l'assistance aux tuberculeux (L. 7-9-1919 et O. du 31-10-1945) — entretien et rééducation des mineurs en danger moral (L. provisoirement applicable du 5-7-1944).

direction d'un médecin-phtisiologue départemental, tous deux fonctionnaires d'Etat.

— Enfin « la protection sociale et sanitaire des enfants » qui doit aussi être organisée selon les modes uniformes de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et qui exclut, nous l'avons souligné, la protection médico-sociale scolaire, service d'Etat (O. du 18 octobre 1945) fonctionnant sous l'autorité de l'inspecteur d'académie.

La solution composite proposée par le projet de loi apparaît judicieuse parce que la vocation d'un organe décentralisé est davantage d'initiatives et d'adaptation à des besoins variables, d'institutions spécialisées, que d'application individuelle uniforme des lois.

2. La voirie départementale.

Une part essentielle du budget départemental est destinée à l'entretien des voies routières départementales.

Les pouvoirs du conseil général sur le réseau départemental sont importants : il fixe l'importance des crédits à lui consacrer, la nature et l'ordre de priorité des travaux à exécuter ; le préfet conclut les marchés et nomme les cantonniers, mais en qualité de représentant du département.

Telle est la situation légale actuelle. Le titre X de la Constitution n'apportera pas à l'organisation de la voirie départementale un changement capital ; le président du conseil général sera seulement substitué au préfet en ce qui concerne les pouvoirs que celui-ci exerçait pour la gestion de cette partie du domaine départemental.

Le projet gouvernemental, dans son chapitre II du titre V : « des services de la voirie » confirme donc l'organisation antérieure sous la réserve des pouvoirs nouveaux d'exécution du président du conseil général : décisions définitives du conseil général exécutées par son président s'agissant de la création, de la modification ou de l'entretien des chemins départementaux, sous réserve des pouvoirs de police et de conservation du préfet en matière de circulation, de délivrance des alignements et des permissions de voirie ainsi que de répression des contraventions.

Mais une partie importante des pouvoirs du conseil général en matière de voirie a en fait disparu par le transfert déjà réalisé par la loi du 8 août 1947 (art. 11) à l'Etat de la totalité des dépenses du personnel des cantonniers départementaux, soit environ 3 milliards de francs (budget 1947) ; la fixation des effectifs lui échappe en même temps. La tendance légale est donc de rompre toute attache du personnel vicinal avec le département.

Le rôle de l'assemblée départementale sera essentiellement de mettre chaque année des crédits à la disposition de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées en indiquant de quels travaux elle décide l'exécution et dans quel ordre.

La réforme projetée arrêterait-elle le mouvement qui substitue de plus en plus un service déconcentré de voirie départementale sous l'autorité de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées à un service vicinal dépendant du conseil général et de son président ? Les tendances les plus récentes de la législation permettent d'en douter.

3. Les institutions interdépartementales.

La législation interdépartementale de 1930 est restée, nous l'avons vu, sans grande portée.

Le projet de réforme départementale élargit le cadre trop étroit de

la loi du 9 janvier 1930. Son titre VII est consacré à la gestion des intérêts communs à plusieurs départements et prévoit deux catégories d'institutions : les conférences, simples organes de prospection et de débats collectifs — les syndicats interdépartementaux, organes permanents constitués en vue de la gestion d'un service ou de services connexes ou similaires, d'intérêts communs interdépartementaux.

Le progrès de ce texte est certain par rapport à la loi de 1930 qui assignait à l'institution un objet unique sans aucune possibilité d'adjonction ou d'extension. Désormais, le syndicat pourra organiser des services autres que ceux prévus aux délibérations institutives, sous réserve qu'ils soient connexes ou similaires aux premiers et à condition que les départements associés se soient mis d'accord pour les ajouter à l'objet primitif.

4. Régime des délibérations du conseil général.

Depuis le décret du 5 novembre 1926, les délibérations définitives sont le droit commun des décisions du conseil général ; elles ne sont soumises qu'à un contrôle de légalité, le préfet pouvant en demander l'annulation par décret, pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi. Un petit nombre de délibérations (les plus importantes cependant, budget, emprunts) sont subordonnées à approbation ministérielle. Le régime de validité des délibérations du conseil général est donc très libéral.

Selon le projet gouvernemental, le conseil général émettra aussi sur les objets principaux de la vie départementale des délibérations définitives, dont l'article 39 fournit la liste, comprenant le budget et les comptes et les emprunts d'une durée d'amortissement inférieure à 30 ans.

Les délibérations définitives peuvent être frappées d'une nullité de plein droit (incompétence, réunion illégale, violation de la loi), ou affectées d'une annulabilité : présence d'un conseiller intéressé (analogie avec la loi municipale) : articles 47 et 48 du projet ; c'est non plus le ministre, mais par une déconcentration très sérieuse, le préfet qui doit prononcer ces nullités, soit d'office, soit sur la requête de tout intéressé dans un délai de 15 jours, après la clôture de la session ou la réception de la délibération.

Trois catégories de délibérations seulement demeurent soumises à approbation :

a) par arrêté préfectoral : les emprunts d'une durée d'amortissement supérieure à 30 ans ou d'un taux d'intérêt supérieur à celui pratiqué par la caisse des dépôts et consignations : art. 50 ;

b) par décret : la création ou l'extension des ententes interdépartementales, précaution du gouvernement contre le régionalisme spontané (art. 105) — les transactions avec les héritiers des auteurs de dons et legs (décret en conseil d'Etat (art. 50).

L'approbation implicite résulte de l'écoulement d'un délai de 15 jours s'agissant d'un arrêté préfectoral, de trois mois pour une décision ministérielle.

§ II. -- La gestion du patrimoine départemental.

Pour la gestion du patrimoine départemental, le conseil général possède les pouvoirs les plus étendus, surtout depuis les décrets de 1926, puisqu'il statue définitivement sur les décisions les plus importantes.

Le projet de loi (art. 39) ne fait que confirmer sur ce point l'état de

droit antérieur. Cependant, le champ d'action du conseil général est en voie de retrécissement car la consistance du domaine immobilier départemental diminue.

Ce domaine comprend surtout aujourd'hui des propriétés affectées à des services publics : préfectures, sous-préfectures, palais de justice, casernes de gendarmerie, prisons, écoles normales. Or, la tendance constante est de transférer à l'Etat l'entretien fort onéreux, et par conséquent le plus souvent, la propriété de ces immeubles. Depuis la guerre, l'Etat prend en charge les frais de casernement de la gendarmerie ; pour les prisons, la loi des finances de 1945 donne au département la faculté de les abandonner à l'Etat, ce dont nombre de conseils généraux ont usé. Pour les palais de justice, le projet de loi sur la réforme des finances locales en transfère les frais d'entretien à l'Etat et ouvre la même faculté d'abandon de propriété que pour les prisons.

§ III. -- Le budget départemental.

Le budget, voté par le conseil général, reflète toute l'activité de la collectivité départementale. Le titre VI du projet de loi lui est consacré.

A l'heure actuelle, c'est le préfet qui prépare le projet de budget à soumettre au conseil général après examen de la commission départementale et qui en assure l'exécution. Une approbation ministérielle est indispensable et même un arrêté interministériel pour les budgets dont le total des recettes ordinaires a dépassé 600 millions pendant les trois derniers exercices (L. 22 décembre 1940, modifiée par loi 31-12-1948, art. 21).

Il est naturel que dans ce domaine le projet de réforme introduise au bénéfice du conseil général une plus grande marge d'autonomie. Le budget figure dans la catégorie des délibérations définitives (art. 39-9°) mais l'efficacité de cette réforme est subordonnée aux dispositions qui seront prises en matière de finances locales. Il faut que les ressources fiscales soient librement votées ainsi que les emprunts, au moins ceux d'une durée d'amortissement inférieure à 30 années ; cette dernière disposition est prévue par l'article 39 (10°). L'autorité de contrôle ne peut intervenir que dans les cas prévus par l'article 94 : lorsque le conseil général n'a pas voté les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'a voté qu'une somme insuffisante ; lorsqu'il n'a pas voté le budget en équilibre ou lorsque cet équilibre résulte de prévisions ou d'évaluations incorrectes.

En ce cas, c'est le préfet et non plus le ministre — la mesure de déconcentration serait notable — qui, après avoir renvoyé le budget au président du conseil général, provoque une seconde délibération dans des délais déterminés et procède lui-même au règlement si les dispositions nécessaires à un établissement correct du budget n'ont pas cette fois encore été prises par l'assemblée départementale.

SOUS-SECTION II

Le président du conseil général.

§ I. — Ses pouvoirs et son statut.

La réforme constitutionnelle transforme la situation du président de l'assemblée départementale ; le titre IV du projet de loi lui est consacré.

Organe exécutif de l'assemblée départementale, le président sera en outre chargé (art. 70) d'un certain nombre d'attributions propres, gestion du domaine, représentation du département en justice et aux contrats, nomination aux emplois départementaux. Bien entendu c'est lui qui devient l'ordonnateur des dépenses départementales.

Le préfet exercera le contrôle administratif à l'égard du président du conseil général ; il est informé par expédition des décisions du président concernant les nominations de personnels et peut demander communication de toutes les autres (art. 75) ; il prononce la nullité par arrêté motivé, de toute décision relative à des objets non compris dans les attributions du président (art. 76). Au cas où le président refuse ou néglige d'exécuter une délibération du conseil général, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office (art. 77). Enfin, le président et les vice-présidents des conseils généraux, après avoir été entendus, peuvent être suspendus par arrêté du ministre de l'intérieur pour un temps qui n'excèdera pas trois mois et révoqués par décret en conseil des ministres. Ce contrôle de l'activité des présidents de conseils généraux est organisé par analogie exacte avec le contrôle des magistrats municipaux.

Au point de vue statut personnel, la durée du mandat de conseiller général étant de 6 années et le renouvellement de la moitié de l'assemblée ayant lieu tous les trois ans, l'élection des membres du bureau doit être faite lors de chaque renouvellement de l'assemblée (art. 66).

Le président du conseil général devra désormais consacrer une part importante de son temps à l'exécution de ses obligations permanentes de gestion. Des incompatibilités devront-elles donc être prononcées, par exemple avec un mandat parlementaire ? Il ne serait cependant pas logique d'exclure de la présidence des conseils généraux les conseillers de la République, puisque aux termes de la Constitution, la seconde chambre doit être une représentation des collectivités territoriales. L'incompatibilité actuelle entre le mandat de maire du chef-lieu de département et la présidence de la commission départementale doit-elle être étendue au président du conseil général ? En tout cas, le projet de loi gouvernemental ne se prononce pas, ayant sans doute préféré laisser au Parlement tout le soin du problème.

La situation matérielle du président du conseil général paraît aussi devoir être organisée : devant le conseil national, les uns logiques avec le principe des libertés locales souhaitaient que toute latitude fut laissée aux conseils généraux pour la fixation des indemnités ; les autres proposaient le système de la gratuité avec des barèmes d'indemnités constituant des maxima proposés aux assemblées locales ; ce procédé est retenu par le projet de loi (art. 68).

Le projet de loi transfère enfin à l'Etat la propriété des immeubles de préfectures et sous-préfectures ; solution logique sans doute, car il serait paradoxal que le représentant du gouvernement soit, avec ses services, abrité par une collectivité sur laquelle il n'a plus de prise légale ; mais solution peu pratique : l'entretien convenable d'immeubles exige une con-

naissance directe du problème posé que sur rapport du préfet possédait le conseil général, alors qu'un partage de crédits ministériels tiendra peu compte des besoins réels et variables selon les lieux et dans le temps. C'est pourquoi la commission de l'intérieur souhaite le maintien de ces immeubles sous le régime de propriété départementale.

§ II. -- Les auxiliaires du président : le personnel départemental.

I. Le service des affaires départementales.

L'exécution par le président du conseil général de la mission que lui confie la réforme départementale impliquera la mise à sa disposition d'un personnel possédant une qualification certaine, notamment en matière de comptabilité puisque la préparation et l'exécution du budget lui appartiendront. Quelle est l'ampleur des tâches départementales et quels effectifs appellent-elles ?

L'inspection générale des services administratifs a poursuivi une enquête dans quatre préfectures (1) en relevant dans chaque division la nature et l'importance des questions intéressant exclusivement le département : environ 1/8 des effectifs totaux d'une préfecture s'occupe d'affaires purement départementales (sans compter les services d'assistance qui, selon le projet gouvernemental, relèveront de l'Etat dans leur majeure part). Les effectifs correspondant à deux bureaux seraient donc nécessaires au président du conseil général et devraient être placés de préférence sous la direction d'un chef de division.

Sous quel statut ce personnel serait-il mis à la disposition du président ? Plusieurs solutions sont concevables : la création d'abord d'un cadre d'agents purement départementaux ; une individualisation absolue du service des affaires départementales en résulterait. Cette solution qui renverserait le courant général d'étatisation de fonctionnaires locaux paraît impraticable et les difficultés de recrutement en qualité surtout, seraient grandes en raison du caractère étroit et local de la carrière offerte.

Une deuxième solution donnerait au président du conseil général un secrétariat personnel assurant la liaison avec le personnel d'Etat de la préfecture chargé des affaires départementales qui dépendrait ainsi de deux chefs, organisation peu pratique aussi.

Le troisième système enfin est la mise à la disposition du président du conseil général des effectifs nécessaires à sa mission, pris parmi les personnels d'Etat et conservant leur statut d'Etat ; ces agents seraient non pas détachés auprès du président car la position de détachement entraîne une rupture trop grande avec le cadre d'origine, mais simplement mis à sa disposition, ce qui maintient l'appartenance aux cadres avec toutes les possibilités de mutation et d'avancement ; le président du conseil général assurerait la notation de ses collaborateurs qui formeraient le service spécialisé des affaires départementales nettement individualisé des autres services de la préfecture. Le président pourrait enfin recruter ses collaborateurs personnels payés sur le budget départemental, dans les limites d'un arrêté ministériel. Telles sont les dispositions essentielles que propose le projet de loi dans son article 72.

---

(1) Rapportée lors des débats du conseil national des services publics.

2. Les catégories de personnels départementaux après la réforme organique :

Le mouvement d'amenuisement des personnels départementaux serait accentué par la réforme organique. Avant même qu'elle soit établie, la tendance se précipite : la loi du 8 août 1947 a fait perdre à deux catégories d'agents la qualité de fonctionnaires départementaux en transférant au budget de l'Etat la charge intégrale du paiement de leurs traitements : les cantonniers et cantonniers-chefs de la voirie départementale (art. 11), qui sont devenus agents des ponts et chaussées — les secrétaires de parquet des cours et tribunaux (art. 8), qui acquièrent le statut d'auxiliaires d'Etat.

Quelles catégories de personnels demeureraient donc départementaux ? essentiellement des agents concourant à certains services spéciaux de santé publique :

a) personnel d'établissements hospitaliers départementaux : ces institutions demeurant intégralement départementales, l'ensemble de leur personnel sera donc placé sous l'autorité du président du conseil général sauf le personnel de direction, médical et administratif, qui est recruté par un concours national et possède un statut d'Etat (directeurs administratifs et médecins-chefs) ainsi que les receveurs.

b) médecin-phtisiologue départemental et assistante sociale spécialisée, chargés de la direction des services médico-techniques de lutte antituberculeuse (O. 31-10-1945).

c) personnels spécialisés divers : agents du service de la désinfection — assistantes sociales des dispensaires et de la protection maternelle et infantile. Ces fonctionnaires, demeurés départementaux, seront placés sous l'autorité du président du conseil général, mais étant donné la qualification technique indispensable de certains d'entre eux (diplômes d'Etat des assistantes sociales par exemple), la question se pose de savoir si un statut national ne devra pas leur être, tôt ou tard, accordé. L'article 70-1°, du projet de loi définissant les pouvoirs de nomination du président, n'engage en tout cas pas l'avenir puisqu'il limite ces pouvoirs aux dispositions contraires d'une loi ou d'un règlement d'administration publique pris en application de la réforme. Déjà l'ordonnance du 31 octobre 1945 prévoit des règles de recrutement pour le personnel qu'elle vise.

Pour les personnels des bâtiments départementaux (architectes, agents de service, concierges, huissiers, jardiniers, dont la plupart sont des auxiliaires départementaux) leur statut définitif dépendrait de la solution donnée au problème de la propriété des immeubles : préfectures et sous-préfectures, tribunaux.

Enfin, à la préfecture même, la totalité des agents, y compris ceux du service des affaires départementales sera d'Etat par extinction progressive de la catégorie des auxiliaires temporaires départementaux ; seuls conserveraient un statut départemental, les collaborateurs personnels que le président du conseil général sera autorisé à recruter dans des limites déterminées ; de même, les directions de la santé et de la population n'auront plus d'auxiliaires départementaux.

SOUS-SECTION III

Règles nouvelles d'organisation.

1. Le Conseil général :

Les règles d'organisation du conseil général, prévues par le projet de loi, ne comportent pas d'innovation capitale, tant au point de vue des conditions d'élection que des règles de fonctionnement.

La circonscription cantonale d'élection et le scrutin uninominal et majoritaire à deux tours sont maintenus ; la durée du mandat demeure fixée à six ans avec renouvellement par moitié tous les trois ans. Le contentieux électoral est dévolu toujours au conseil de préfecture.

Le problème de la présence du préfet aux délibérations du conseil général s'est posé. Représentant du département, sa présence est obligatoire car sa gestion est à tout moment à l'ordre du jour des débats ; devenant simple organe de contrôle administratif, le préfet ne semble pas devoir assister, sauf exception, aux séances du conseil général. Décider le contraire serait risquer de soumettre le représentant de l'Etat aux interpellations continuelles de l'assemblée sur des objets dont il aurait une connaissance lointaine et de seconde main. Cependant, le conseil général doit toujours recevoir un rapport sur le fonctionnement des services d'Etat et peut émettre tous avis, observations ou suggestions sur les objets d'intérêt général qui intéressent au premier chef l'Etat. Dans ces conditions, le préfet doit avoir entrée au conseil général, mais au moment où il le jugera utile ; c'est la solution que souhaite le projet de loi (art. 33).

Afin que le préfet soit tenu au courant de l'activité de l'assemblée départementale, une expédition de toute délibération devra lui être adressée.

2. La commission départementale.

Dans le système de la loi de 1871, la commission départementale est un organe conçu pour assurer, dans l'intervalle des sessions du conseil général, le contrôle du préfet, représentant et agent d'exécution du département. Quelques attributions propres lui sont confiées pour la mise en pratique des décisions de l'assemblée (répartition des subventions, fixation de l'ordre de priorité des travaux, délégations spéciales du conseil général).

Le préfet cessant son rôle départemental et le président du conseil général, émanation de l'assemblée, le remplaçant, la commission départementale perd logiquement sa raison d'être ; mais un débat s'est institué autour du problème : les uns soutiennent la nécessité de sa suppression, le président du conseil général, agent exécutif du département, n'ayant pas d'autre contrôle à subir que celui de l'assemblée départementale elle-même. Selon une autre thèse, la commission départementale peut subsister malgré qu'elle ne corresponde plus au but pour lequel elle a été instituée, car elle présente des avantages que la pratique a révélés : certains conseillers généraux y acquièrent une habitude plus grande des affaires publiques ; elle s'acquitte de certaines tâches secondaires mais importantes pour lesquelles l'avis de conseillers représentant chacune des parties du département est nécessaire au préfet dans l'intervalle des sessions.

Le maintien de la commission étant admis, de quelle manière sera-

t-elle composée ? Le titre III du projet de loi pose deux directives : le président du conseil général en assumerait la présidence, mais les membres du bureau n'y seront pas obligatoirement incorporés ; elle sera, comme pour le passé, constituée de quatre à sept membres choisis autant que possible parmi les conseillers de chaque arrondissement.

L'avenir du département, collectivité décentralisée.

Tel est, rapidement résumé, le projet de loi sur la réforme départementale. La commission de l'intérieur de l'Assemblée nationale en a adopté la plupart des dispositions, sous la réserve de quelques retouches inspirées du souci de renforcer l'indépendance du conseil général et de son président : par exemple, le système de mise à disposition du président du conseil général d'un personnel d'Etat prélevé sur le cadre des préfectures, n'est accepté qu'à titre transitoire, en attendant la création d'un cadre départemental à statut indépendant.

Il est certain, en tout état de cause, que la conception de l'autonomie départementale résultant de l'art. 87 de la Constitution exige qu'une démarcation nette soit désormais établie entre les attributions départementales et l'activité des organes d'Etat.

A l'heure actuelle, le préfet fait naturellement, en sa double qualité d'agent de l'Etat et de représentant du département, la liaison entre les intérêts généraux et les activités départementales ; sous son égide, le département peut profiter des moyens de l'Etat notamment en personnels, de même que l'Etat peut pour ses services emprunter les propriétés départementales (palais de justice — immeubles préfectoraux). L'application de certaines lois aux situations individuelles (telles les lois d'assistance) peut être confiée par l'Etat aux départements sous la garantie d'exécution uniforme des préfets. Cette liaison disparaissant, la séparation devra être marquée davantage et les chevauchements disparaître. La répartition à opérer bénéficiera-t-elle au département par une extension du champ actuel de son activité ?

Nous avons constaté que dans les trois domaines, de l'assistance, de la voirie et des propriétés immobilières, le projet de loi consacrait un dessaisissement important du conseil général. Si la loi organique doit être établie en des termes voisins de ceux du projet, le département aura certes gagné en indépendance théorique par les pouvoirs nouveaux du président du conseil général, mais il verra son champ d'attributions ancien nettement retréci, donc sa marge réelle de liberté.

La délimitation du domaine d'activité départemental soulève deux problèmes : quels sont les services généraux que l'Etat peut confier à une administration décentralisée ; pour quels buts peut s'exercer la faculté d'initiative ou de gestion du département.

Sur le premier point, un critérium de démarcation des services de l'Etat et des services départementaux a été proposé au cours des débats devant le conseil national : le département devrait gérer les services qui exigent une connaissance directe des réalités humaines, l'Etat devant administrer en propre : les services qui ne peuvent être détachés de lui sans mettre en cause sa souveraineté — les services qui doivent être établis d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire pour fonctionner d'une façon convenable (1).

---

(1) M. LEONARD, conseiller d'Etat : *Procès-verbal réunion cons. nat. serv. pub., du 17 janvier* 1947, p. 88.

Ce critérium est trop imprécis pour donner une ligne pratique de solution ; M. Bourrel s'attache à une donnée objective (1) : si l'Etat assure dans le fonctionnement d'un service une participation financière totale ou élevée, il doit en conserver normalement la maîtrise sans partage. Si l'Etat fait appel pour des services dont l'agencement doit s'inspirer de conditions locales aux ressources des collectivités intéressées, un statut décentralisé s'impose : la voirie départementale en est un exemple. La solution du problème ne se trouve évidemment pas sur le plan théorique ; elle dépend de l'état d'esprit général du législateur à un moment donné comme des facultés financières propres des collectivités locales.

Sur le second point, le département pourrait recevoir vocation pour toutes entreprises d'intérêt général se développant à la mesure approximative de son cadre territorial et dont il prendrait l'initiative sur ses propres ressources ou avec un concours partiel de l'Etat et des autres collectivités.

Cette idée a été excellemment exprimée par la motion d'un congrès de l'association des fonctionnaires préfectoraux (2) suggérant que « le département soit considéré pour la solution des différents problèmes d'intérêt collectif (adduction d'eau potable — électrification — habitat rural et urbain — service de protection contre l'incendie — péréquation entre les communes pour leurs dépenses vicinales — équipement intercommunal en matériel pour la réfection et l'entretien des chemins vicinaux — amélioration générale de la vie à la campagne — foyers ruraux — plans hospitaliers) comme une collectivité de compensation et de réalisation au-dessus des communes ; et pour tout dire, dans certains cas, comme une sorte de vaste syndicat intercommunal. En un mot, le conseil général pourrait, en accord avec le préfet, adopter, financer partiellement et suivre les réalisations d'un véritable plan d'équipement départemental qui s'insérerait dans le plan d'équipement national ».

Si le champ d'action du conseil général ne doit pas à brève échéance se développer, la réforme organique telle qu'elle semble projetée n'apportera pas un regain d'activité à une vie départementale étiolée. Elle prendra plutôt figure, de la part de l'Etat, d'un cantonnement soupçonneux de l'émancipation symbolique du département.

Il est permis alors de se demander si le véritable intérêt des élus départementaux n'est pas d'écarter cette novation illusoire pour conserver la réalité d'un régime qui a fait ses preuves et dont leur ingéniosité et leur vigilance n'ont pas épuisé les ressources de contrôle et d'action.

SECTION II

Quelques principes directeurs d'une réforme communale.

Le problème de l'extension des libertés communales ne se pose pas dans les mêmes termes que celui de l'extension des libertés départemen-

---

(1) Cf. Rapport de M. Bourrel sur l'application du titre X de la Constitution (Bulletin de l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, n° 2, 1947, p. 190).

(2) Motion rapportée par M. Pelletier, préfet de la Haute-Garonne : Bulletin des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, 1947, n° 2, p. 215.

tales. Dans la commune en effet, le maire élu est l'organe de préparation et d'exécution des délibérations du conseil municipal ainsi que l'ordonnateur des dépenses communales.

L'intention du constituant a certainement été d'organiser l'administration communale et l'administration départementale sur un type commun et de les soumettre à un contrôle administratif de nature analogue. La réforme départementale pourrait s'orienter essentiellement vers une organisation de la fonction de président du conseil général à la ressemblance de la fonction de maire. La réforme communale, elle, pourrait s'inscrire sous la forme d'un élargissement des facultés de détermination indépendante des organes municipaux (1).

§ I. -- Les principaux domaines d'extension possible des libertés communales.

1. La structure des corps municipaux :

Sans parler du problème de la loi électorale qui fera sans doute l'objet de dispositions toujours particulières, l'organisation structurelle des corps municipaux ne semble pas susceptible de modifications profondes.

Peut-être la situation du collège que constituent le maire et ses adjoints pourrait-elle être renforcée, certains pouvoirs secondaires de décision actuellement exercés par le conseil tout entier étant dévolus à l'organisme de pur fait qu'est actuellement « la municipalité ».

L'abandon définitif du principe périmé de la gratuité des fonctions électives devrait être aussi consacré et des barèmes de traitement des fonctions municipales établis par rapport au traitement d'un fonctionnaire. S'agissant du personnel communal, nous avons vu que l'établissement de son statut est à l'heure actuelle l'objet d'un débat parlementaire essentiel. Une délégation de certains pouvoirs administratifs secondaires du maire à son secrétaire de mairie, tels que le pouvoir de légalisation, constituerait une commodité souhaitable.

2. Le régime de validité des décisions du conseil municipal :

Sur ce terrain, l'autonomie communale est susceptible d'enregistrer des progrès sensibles. A l'heure actuelle, si le conseil municipal, selon l'article 61 de la loi municipale, règle par ses délibérations les affaires de la commune, ses décisions les plus importantes sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle. Seuls, peuvent être décidés librement les

---

(1) Le problème de la réforme communale est encore moins avancé que celui de la réforme départementale : un avant-projet de loi municipale a été examiné par le conseil national des services publics du 18 octobre 1946 au 18 juillet 1947, par le conseil d'Etat, et depuis lors n'a pas encore été soumis au conseil des ministres : il s'agirait d'une révision systématique de la loi de 1884 et d'une codification de ses dispositions modernisées. De nombreux projets d'origine parlementaire ont été établis, notamment : propositions Bardoux, n° 492, du 7-2-1947 — Wagner n° 1676 du 12 juin 1947 — du groupe communiste n° 1731 du 18 juin 1947.

Des textes séparés traitant de problèmes partiels d'organisation municipale ont été aussi déposés, relatifs : aux syndicats de communes (projet de loi n° 227, du 14 janvier 1947), aux régies municipales (projet de loi du 14 janvier 1947, n° 301), au statut du personnel communal.

baux de moins de 18 ans ou les dépenses réalisées au moyen de ressources n'exigeant pas une autorisation.

Comme pour le conseil général, le principe pourrait être posé de la décision définitive du conseil municipal sur toutes les affaires de la commune. Quelques-unes seulement, les plus graves, resteraient par exception soumises à une autorisation.

3. Le régime des opérations d'exécution :

Après la délibération du conseil municipal se pose le problème de son exécution. La tutelle s'y exerce aujourd'hui fortement par la fixation selon l'importance du marché des modes de passation (simple facture — gré à gré — adjudication), par l'approbation de la plupart des marchés et des adjudications ; en tout cas par l'approbation des crédits correspondants. De quelle manière apporter une atténuation à la rigueur de cette tutelle ?

Le principe général pourrait être posé que toute dépense ne doit comporter un contrôle d'exécution que si la réalisation de la ressource nécessaire a exigé une autorisation. Si la réforme des finances locales est votée telle qu'elle est proposée, ces catégories de recettes seront très réduites, donc la marge d'exécution libre étendue.

Afin que le vote libre d'une dépense trouve la même liberté sur le plan de l'exécution, et si le législateur redoutait d'admettre la validité sans autorisation des marchés de gré à gré importants, il paraît nécessaire que les plafonds des marchés conclus sur simple facture ou sans adjudication soient encore relevés (actuellement fixés par le décret du 25 août 1948, Cf. sup. p. 310).

4. L'extension du domaine d'action économique de la commune.

Le décret-loi du 5 novembre 1926 (art. 14), autorise les communes à participer aux entreprises économiques (entreprises commerciales ou coopératives ayant pour but le ravitaillement, le logement, l'hygiène, l'assistance, ou la réalisation d'améliorations urbaines). Mais le Conseil d'Etat a interprété très restrictivement ce texte : les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises publiques à caractère industriel et commercial que si, en raison des circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en la matière. Bien que les circonstances de guerre aient élargi la notion « d'événements exceptionnels », le Conseil d'Etat examine toujours sous leur angle la légalité des entreprises économiques des communes.

La structure même des régies municipales (règlement d'administration publique du 9 janvier 1930) présente des imperfections certaines et manque de la souplesse indispensable à des entreprises qui doivent fonctionner sur le mode commercial. La régie n'a pas une personnalité distincte de la commune et ses décisions sont entourées de multiples formalités ; son budget figurant en annexe du budget municipal est voté dans les mêmes conditions que ce dernier et soumis aux mêmes contrôles. Les règles des marchés des communes sont applicables. Ainsi, la régie municipale est un organisme beaucoup plus administratif que commercial.

La réforme communale devra certainement apporter à la réglementation en vigueur des aménagements. Un projet de loi est déposé depuis

le début de 1947 (1) sur le bureau du Parlement : il est relatif à la création de régies communales jouissant d'une large autonomie et fonctionnant dans des conditions analogues à celles d'une exploitation commerciale.

Les buts de création seraient d'abord élargis à toute entreprise présentant un intérêt public ou d'amélioration des conditions de la vie locale, la décision prise par le conseil municipal étant soumise à approbation ministérielle.

Les conditions de fonctionnement seraient aussi assouplies ; la régie possède l'autonomie financière et conclut ses marchés dans les conditions du droit privé. Elle est administrée par un conseil comprenant notamment, selon les principes de participation du personnel à la gestion de l'entreprise, des membres de son personnel.

Mais ce projet de loi novateur n'a pas encore été examiné par l'Assemblée.

§ II. — Les limites nécessaires à l'autonomie communale.

1. Le maintien du contrôle financier :

Si la réforme des finances locales doit confier aux communes la pleine maîtrise de leurs ressources fiscales courantes, l'établissement de leur budget ne paraît pas pouvoir être laissé à leur discrétion absolue. Le principe de l'approbation des comptes doit être maintenu.

Pour le plus grand nombre de petites communes, les maires ont d'ailleurs recours la plupart du temps aux fonctionnaires de l'Etat, percepteur le plus souvent, pour la confection de leurs budgets, et le contrôle du préfet ou du sous-préfet est davantage le fait d'un guide indispensable que d'un censeur autoritaire.

Dans un but d'uniformité de la politique économique générale, les budgets des grandes villes qui retentissent fortement sur l'ensemble des dépenses publiques, ne peuvent aussi échapper au contrôle du gouvernement ou de ses représentants.

Certains craindront que par le canal des approbations budgétaires se réintroduise la tutelle sur les décisions en principe définitives des conseils municipaux. Nous ne le pensons pas. En effet, le contrôle de l'autorité qui approuve le budget doit s'inspirer uniquement des préoccupations de la bonne règle budgétaire : rechercher si toutes les dépenses obligatoires ont été inscrites au budget ; si toutes les dépenses prévues ont un objet rentrant dans le domaine des attributions d'un conseil municipal (prohibition des subventions illégales, par exemple), si les recettes soumises à approbation ont reçu les autorisations nécessaires ; si les emprunts éventuels sont bien affectés à des dépenses temporaires ou accidentelles et non à l'équilibre du budget ou à des dépenses annuelles et permanentes. Si toutes ces conditions sont remplies, l'approbation du budget ne peut être refusée sous la forme en laquelle il a été établi.

Mais la centralisation ministérielle de l'approbation des budgets des villes importantes telle que l'ont organisée le décret-loi du 12 novembre 1938, l'acte-dit-loi du 22 décembre 1940, la loi du 31 décembre 1948 (art. 22) devrait être abolie et le pouvoir exclusif d'approbation rendu au Préfet ou au sous-préfet (mesure d'ailleurs prévue par le premier projet

(1) Projet de loi déposé par M. Léon Blum, président du gouvernement : J. O., annexe 301 au procès-verbal de la séance du 14 janvier 1947.

de réforme des finances locales remanié par la commission de l'intérieur de l'Assemblée Nationale ; mais projet retiré, nous l'avons noté. (Cf. supra p. 279).

Nous ne pensons pas que la matière des approbations d'emprunts doive être modifiée d'une manière fondamentale. La subordination des emprunts les plus importants à une autorisation de tutelle est un des moyens les plus efficaces du contrôle gouvernemental nécessaire. Nous savons qu'à l'heure actuelle, malgré des mesures récentes de déconcentration, les conditions d'approbation sont assez centralisées : arrêté ministériel si le montant dépasse 15 millions et si la durée d'amortissement est inférieure à 30 ans ; décret en conseil d'Etat si la durée d'amortissement est supérieure à 30 ans ; approbation du préfet ou du sous-préfet dans les communes où il approuve le budget, pour les autres cas (1).

Peut-être le plafond au-dessous duquel les autorités locales de tutelle sont compétentes pourrait-il être sensiblement élevé. Mais il semble que les emprunts, de longue durée ou d'un montant exceptionnellement élevé, devraient rester sous la maîtrise gouvernementale, ne serait-ce qu'en raison de leurs incidences sur le marché des capitaux. D'ailleurs, certaines dispositions intéressantes de déconcentration sont, à l'heure actuelle, en vigueur au point de vue des modes de réalisation de l'emprunt autorisé : si la collectivité recourt à un contrat de gré à gré, il doit être approuvé par le préfet, même si c'est un arrêté ministériel qui a autorisé l'emprunt ; de même en cas de souscription publique, le préfet statue sur les émissions ne dépassant pas 5 millions (instruction ministérielle du 1er juillet 1947).

Cependant, les projets de réforme des finances locales et de réforme départementale vont très loin dans la voie de la déconcentration des approbations d'emprunts.

Pour le département, le conseil général statuerait librement, une autorisation préfectorale n'étant nécessaire que si la durée d'amortissement est supérieure à 30 ans ou si le taux de l'emprunt est plus élevé que le taux courant des caisses publiques.

Pour les communes, quelle que soit l'importance de l'emprunt, l'autorisation émanerait du préfet ou du sous-préfet (premier projet de réforme, retiré).

2. Le contrôle d'organisation de services et de réalisation d'équipement :

Le pouvoir d'organisation de services ou de réalisation de travaux ne pourrait être aussi, sans pousser l'extension des libertés locales au-delà de limites raisonnables, donné aux conseils municipaux en toute indépendance.

S'agissant de l'agencement des services, nous avons souligné que l'obligation de cadres légaux s'imposait de plus en plus souvent et utilement à la liberté de principe des conseils municipaux.

Pour les travaux importants, la nécessité de leur incorporation dans un plan général établi à l'échelle des besoins et des moyens nationaux ne saurait être contestée. Les règles actuelles qui président à l'équipement

(1) En général, la durée d'amortissement correspond à la durée moyenne d'utilisation de l'objet pour lequel l'emprunt est contracté et les travaux de construction entrent le plus souvent dans la catégorie de plus longue durée ; les emprunts destinés au financement d'acquisitions de matériel ou de travaux de voirie doivent être amortis dans une durée beaucoup plus courte que celle des emprunts pour travaux de constructions.

des collectivités locales sont un bon exemple des modes selon lesquels les projets d'améliorations communales et aussi départementales devront se mettre en harmonie avec les directives supérieures d'un plan d'équipement.

Exposons le fonctionnement actuel de cette organisation :

L'ordonnance du 23 novembre 1944 charge le ministre de l'économie nationale d'établir un plan national d'équipement dont une partie intéressera l'amélioration des collectivités locales. En raison de la pénurie des matériaux et des ressources financières, une tranche de démarrage a été seule prévue à l'origine dont l'exécution s'étalait sur les années 1946-1947 et 1948.

Pour l'inscription des projets dans cette tranche, une enquête a été poursuivie par les préfets auprès des collectivités locales en 1945 et 1946 en vue du classement dans un ordre d'urgence des travaux ressortant aux catégories suivantes : entretien différé, grosses réparations, achèvement de travaux, exceptionnellement travaux neufs.

L'exécution du programme est décidée par les ministres intéressés selon la nature des travaux à effectuer. Cependant, par une intéressante mesure de déconcentration, les préfets ont été d'abord rendus compétents pour attribuer des subventions à certains travaux relevant du ministère de l'intérieur (voirie départementale et communale, constructions publiques, distribution d'eau et assainissement) à condition que leur montant ne dépasse pas 500.000 francs (valeur 1939) ; des crédits globaux de délégation leur ont été à cet effet attribués. Pour les autres travaux relevant des autres ministères (équipements sportif, scolaire, rural et sanitaire, etc...), ce sont les ministres qui prennent les décisions. En même temps que les subventions de l'Etat nécessaires à procurer une partie des moyens financiers de l'entreprise, des attributions de matières premières contingentées sont délivrées aux collectivités locales.

L'exécution de la tranche de démarrage n'est, à l'heure actuelle, pas encore terminée.

Le gouvernement a donc jugé nécessaire, sur la proposition du commissaire général au Plan, d'entreprendre l'établissement d'un premier plan d'ensemble pour la modernisation et l'équipement du pays. Deux périodes sont prévues : un plan quadriennal 1947-1950 et un plan quinquennal 1951-1955 ; le reliquat de la tranche de démarrage non encore exécutée est incorporé dans la première partie. Par instruction du ministre de l'intérieur du 1er juillet 1947, les préfets ont été invités à établir avant le 1er mars 1948 un inventaire général des travaux neufs d'équipement départemental et communal dont ils proposent l'incorporation au plan général d'équipement.

Le contrôle des autorisations de travaux a à nouveau été notablement déconcentré :

a) Travaux subventionnés :

Les travaux inférieurs à 10 millions et intéressant les trois catégories suivantes subventionnables par le ministère de l'intérieur (constructions publiques — eau potable et assainissement (1) — voirie urbaine) peuvent

---

(1) Il s'agit des projets d'adduction d'eau subventionnables par le ministère de l'intérieur, c'est-à-dire concernant des communes dans lesquelles la valeur du centime est supérieure à 1.000 francs (D. 6 mai 1939). Les autres projets relèvent du ministère de l'agriculture.

être inscrits par les préfets à la tranche de démarrage et subventionnés par des crédits qui sont globalement délégués par départements (circulaire intérieur du 15 mars 1948).

b) Travaux réalisables sans subventions :

Ces travaux, de quelque ministère qu'ils relèvent au point de vue du contrôle technique (agriculture, éducation nationale, santé publique), peuvent être, si leur montant est inférieur à 15 millions, inscrits directement par les préfets à la tranche de démarrage de l'équipement national (décision qui sera subordonnée à l'existence d'un prêteur des capitaux nécessaires et à la possession des bons-matière) : circulaire intérieur du 21 juin 1949.

Il paraît improbable que les départements et les communes puissent être, dans un avenir proche, rendus libres de procéder aux travaux d'équipement ou d'amélioration de leur choix et selon des modes laissés à leur guise. Les exigences rationnelles d'un plan économique contraindront les initiatives locales à s'inscrire dans les lignes d'une organisation générale conçue par le gouvernement.

SECTION III

La notion nouvelle de contrôle administratif.

Aux termes de l'article 89 de la Constitution, des lois organiques étendront les libertés départementales et communales ; l'article 88 charge le délégué du gouvernement dans le cadre départemental d'assurer un « contrôle administratif des collectivités locales », remplaçant la tutelle administrative.

Quelle différence ont conçue les Constituants entre ces deux régimes ? Diverses déclarations parlementaires nous éclairent : la tutelle administrative était un procédé d'intervention incessante et tâtillonne du représentant du pouvoir central dans les affaires locales et une immixtion tracassière et paralysante dans leurs moindres détails (M. Leenhardt, séance du 16 avril 1946, J. O. débats, 1re A. N. C., p. 1918). Le contrôle administratif, au contraire, laissera aux collectivités locales leur pleine autonomie de décision et devra se borner, par une intervention a posteriori, à ne s'opposer dans l'activité locale qu'à la violation de la loi (M. Arrès-Lapoque, séance du 16 avril 1946, p. 1915).

Lors des seconds débats constitutionnels, les points de vue exprimés à la tribune de la deuxième assemblée constituante élargissent sensiblement la première notion du contrôle administratif. Le 10 septembre 1946, le rapporteur général, M. Paul Coste-Floret, pour combattre un amendement spécifiant qu'en matière financière le pouvoir de tutelle est maintenu, affirmait que son vote équivaudrait à déclarer que ce pouvoir est supprimé en toute autre matière et ajoutait plus loin : « Le pouvoir de tutelle pourra être maintenu en matière financière et même en d'autres matières » (deuxième séance du 10 septembre 1946, J.O. débats, p. 3.599). Tels sont les éclaircissements qui résultent des débats publics et qui ne donnent évidemment qu'une indication de tendance sans que les détails d'une comparaison juridique précise aient été esquissés.

Lors d'une séance du 19 juillet 1946 de la commission de la Constitution, sur une question de M. Paul Bastid, M. Paul Ramadier précisait :

« Dans le cas de la tutelle, un acte n'est valable qu'après avoir été affirmé par l'autorité administrative ; dans le cas du contrôle, l'acte est valable par lui-même mais l'autorité administrative peut l'annuler dans un certain délai. » (Cité par exposé M. Malleville, conseil national des services publics — procès-verbal de la séance du 14 mars 1947).

Nous retiendrons de l'ensemble de ces interprétations parlementaires deux conclusions : le contrôle administratif devra être nettement plus souple et plus léger que la tutelle, en tout cas intermittent. D'autre part, son mode principal d'exercice sera l'annulation dans un certain délai pour des motifs de légalité, les décisions des collectivités locales étant en principe définitives dès leur émission.

Quelle portée originale présente au regard des principes juridiques une pareille conception ? La tutelle et le contrôle administratifs n'apparaissent pas séparés par une différence de nature ni même de degré, mais bien plutôt et seulement par une différence d'état d'esprit dans la manière de les exercer. Nous avons vu que c'est bien improprement que les modes de contrôle des collectivités locales en vigueur aujourd'hui, avaient été qualifiés de tutelle. Même sous le régime de la tutelle, la plénitude de capacité de la personne décentralisée est la règle. La décision d'une assemblée locale possède une validité propre vis-à-vis de laquelle l'autorisation ou l'approbation de l'autorité de tutelle vaut comme une condition suspensive à laquelle la loi subordonne son efficacité. D'autre part, la tutelle ne peut s'exercer que dans les cas, dans les limites et suivant les conditions prévus par la loi ; si un texte légal ne justifie pas son intervention, la décision locale échappe à l'autorité de tutelle qui n'a plus que la ressource du recours pour excès de pouvoir. Le contrôle administratif ne pourrait être en pratique très différent du régime ancien de tutelle sous peine d'être inexistant.

Mais nous avons déjà observé qu'en fait, la tutelle revêtait très souvent, tant par la multiplicité des actes soumis à approbation ou à autorisation que par le large champ d'exercice que lui offraient les procédures d'exécution, un caractère d'intervention incessante et parfois tâtillonne. Le contrôle administratif, au contraire, devra s'attacher à alléger et à raréfier ses interventions.

CHAPITRE III

La déconcentration

SECTION I

Chances et portée d'un programme de déconcentration

§ I. -- La centralisation, force dominante de notre organisation administrative.

Déconcentrer, c'est accroître les pouvoirs de décision des représentants locaux du gouvernement en leur transférant des attributions jusque-là retenues par les administrations centrales ; solution rapide des affaires, information directe, impartialité cependant, telles sont les vertus théoriquement reconnues à la déconcentration.

Plusieurs étapes de déconcentration ont été franchies depuis près d'un siècle. Les décrets impériaux des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ont ouvert une voie consolidée par les lois de 1871 et de 1884 ; la déconcentration est à nouveau en exergue du décret-loi du 5 novembre 1926. Les préfets ont ainsi peu à peu gagné compétence propre pour la plus large part de la tutelle locale ainsi que pour un certain nombre de décisions courantes d'administration générale.

La période ouverte en 1935 enregistre, nous le savons, un retour offensif de la centralisation. Le régime de Vichy voulait, enfin, donner à sa réforme régionale un effet de déconcentration, d'autant plus aisément, prétendait-il, qu'un pouvoir fort peut sans risque de démembrement alléger la tâche gouvernementale ; nous savons que cette intention ne fut à aucun degré remplie.

Il est banal de souligner que la France possède un des régimes administratifs les plus centralisés qui soient et celà non par une fondation de l'an VIII, mais en vertu de l'œuvre patiente des derniers siècles de l'Ancien Régime consolidée par la réforme consulaire, comme si une organisation de cette nature était une exigence inéluctable de notre structure nationale.

Alexis de Tocqueville a relevé en des exemples frappants la dépendance étroite en laquelle non seulement l'intendant mais aussi le Conseil du Roi et le contrôleur général tenaient la vie des généralités dans ses moindres manifestations. « Les villes, écrit-il, ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédent de leurs recettes, sans qu'il n'intervienne un arrêt du Conseil sur le rapport

de l'intendant. Tous leurs travaux sont exécutés sur des plans et d'après des devis que le Conseil a approuvés par arrêt » (1).

A l'heure actuelle, l'administration centrale exerce aussi une activité tentaculaire. Une décision concertée des ministres des finances et de l'intérieur est indispensable pour autoriser un bail communal de plus de neuf ans et de si faible valeur soit-il, lorsque la commission départementale de contrôle et l'administration des domaines émettent un avis défavorable que le préfet ne peut écarter ; un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour autoriser un établissement d'utilité publique à accepter une donation d'une valeur de plus d'un million de francs ou qu'elle qu'en soit la valeur s'il y a une réclamation ; une décision du directeur général de la sûreté nationale pour déplacer d'un département à un autre un gardien de police d'Etat ; une décision ministérielle pour autoriser une commune à céder à l'amiable un immeuble d'une valeur supérieure à 500.000 francs. Ce ne sont là que quelques exemples.

Il suffit de feuilleter le Journal Officiel pour relever les affaires d'intérêt minime que retiennent pour solution les services ministériels ; un arrêté ministériel règlemente « la monte publique des taureaux dans le département du Cantal (2) » ; un arrêté conjoint du Président du Conseil et du ministre de l'intérieur désigne les agents du ravitaillement autorisés à porter une arme pour la protection des titres d'alimentation dans les locaux des directions départementales (3) ; les moindres donation ou legs, faits à l'Etat doivent être acceptés par décret (4) ; si le coût de construction d'un hommage public dépasse 500.000 francs, une décision du ministre de l'intérieur se substitue à un arrêté préfectoral (5). Ce ne sont d'ailleurs là qu'attributions traditionnelles d'administration générale demeurant étroitement centralisées pendant que le domaine d'activité de l'Etat s'étendait avec naturellement une retenue ministérielle dominante des compétences nouvelles.

Nous avons déjà, dans cet ordre d'idées, souligné la centralisation de l'administration économique notamment pour la détermination des prix et la répartition. En matière de reconstruction, les délégués locaux du ministre de la reconstruction, même dans les départements sinistrés, n'ont guère qu'une compétence d'instruction et de proposition au ministre qui se réserve les catégories essentielles de décisions : autorisation de constructions nouvelles pour travaux dépassant un million de francs — approbation des groupements d'urbanisme, déclaration d'utilité publique des plans d'urbanisme.

Des principes anciens dont les conditions de vie moderne ont sérieusement transformé la portée, continuent à commander la maîtrise ministérielle de certaines opérations administratives. La procédure d'expropriation dominée par le souci de la protection des propriétés privées, confie à un arrêté ministériel la déclaration d'utilité publique de tous les travaux poursuivis par l'Etat ou de ceux projetés par un département ou une commune, s'il y a une seule déclaration contraire à l'enquête. La tutelle des dons et legs aux collectivités publiques, organisée dans la crainte de la main-morte comme dans la défiance de principe à l'égard

(1) « L'Ancien régime et la Révolution ».
(2) J. O., 10 juin 1947, p. 5689.
(3) J.O., 1er mai 1947, p. 4103.
(4) Décret 18 avril 1947, acceptation d'une donation faite à un lycée : J. O., 19-4, p. 3707.
(5) Arrêté ministériel du 6 février 1947 (J. O. du 13-2).

de la propriété publique, fait intervenir une décision ministérielle surtout lorsqu'il y a un projet de transaction ou une réclamation des héritiers.

Une manifestation importante de centralisation consiste, enfin, en la gestion ministérielle de la carrière de nombreux personnels subalternes : agents des eaux et forêts, des ponts et chaussées, de l'administration pénitentiaire — récemment encore, prise en charge par le ministre de l'intérieur des corps des gardiens et inspecteurs de l'ex-police régionale d'Etat, de la totalité du cadre des préfectures y compris les auxiliaires d'Etat.

Cette extrême centralisation et ses renforcements récents ont naturellement entraîné un développement incessant des effectifs d'administration centrale. Le ministère de l'intérieur est caractéristique de cette situation : ses effectifs ont sensiblement triplé depuis 1939 parallèlement à l'augmentation de ses attributions (gestion du personnel des préfectures, de la police d'Etat, tutelle financière aggravée, etc.) (1).

La déconcentration promise par la Constitution de 1946 devrait ainsi démanteler cet accaparement tenace et grandissant des administrations centrales. Dans cette entreprise, elle heurterait bien des habitudes et des traditions des fonctionnaires des ministères ; des intérêts de carrière, très légitimes certes, seraient mis en cause. C'est dire le caractère non seulement organique, mais humain, donc infiniment délicat, du problème (2).

§ II. -- La déconcentration, corollaire indispensable de la réforme départementale.

Aux termes de l'art. 89 de la Constitution, des lois organiques fixeront les conditions de fonctionnement des services locaux des administrations centrales, « de manière à rapprocher l'administration des administrés » ; il n'est pas douteux que cette déconcentration doive se traduire par un renforcement des pouvoirs du délégué du gouvernement chargé d'assurer « la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales » (art. 88), c'est-à-dire du préfet. Les débats constitutionnels comme les déclarations gouvernementales sont sans équivoque à cet égard.

Mais le pouvoir préfectoral appelle non seulement une extention mais une restauration. Deux catégories d'atteintes lui ont été portées : sur le plan départemental, l'émiettement des compétences administratives entre les mains de chefs de service de plus en plus indépendants compromet sa mission naturelle de coordination et d'unification ; en même temps, la

---

(1) Des chiffres divergents dans le détail, mais concordants dans l'ensemble, ont été fournis lors de la discussion du budget de l'intérieur 1947 (débats 26 juin 1947, n° 62, p. 2.506 et sq). Selon le rapporteur, l'administration centrale du ministère de l'intérieur qui comptait en 1939 300 fonctionnaires en compterait, en 1947, 957. Selon un autre orateur, les chiffres seraient respectivement de 219 en 1938 et 887 en 1947.

Il est vrai qu'un décret du 24 janvier 1948 a supprimé à l'administration centrale 125 emplois (dont 47 vacants) et qu'une loi de 1948 a supprimé une direction (affaires générales). Malgré un énergique et récent resserrement (quatorze immeubles parisiens ayant été restitués à l'usage privé) le ministère de l'intérieur nécessite à l'heure actuelle trois centres administratifs distincts dans la capitale.

(2) Robert de Jouvenel, il y a longtemps déjà, exerçait sa verve contre l'omnipotence anonyme des bureaux ministériels « car, disait-il, après avoir centralisé l'autorité, on disperse les responsabilités ». (*La République des camarades*, Grasset, nouvelle édition, 1934, p. 126).

supériorité des préoccupations financières subordonne étroitement sa liberté de décision à des avis techniques.

Sur le plan général, la délégation gouvernementale s'est sérieusement restreinte depuis plusieurs années par la centralisation étroite d'un grand nombre de décisions importantes, notamment en matière financière.

Or, la réforme départementale que projette l'article 87 (titre X) de la Constitution enlèvera encore au préfet une de ses activités essentielles : la représentation de la collectivité départementale. A ce titre, le préfet exerce des attributions importantes ; il gère un budget qui, à l'heure actuelle, constitue un volume de plusieurs centaines de millions de recettes et dépenses ; avec le concours de la commission départementale, il fixe l'ordre des travaux à effectuer, choisit les entrepreneurs dans la limite où les adjudications ne sont pas obligatoires (1), préside les bureaux d'adjudication, conclut les marchés, nomme les personnels départementaux et notamment les auxiliaires, répartit les crédits de subventions ; enfin, à l'occasion de l'établissement du projet de budget, il reçoit les demandes de toutes personnes, organismes ou collectivités sollicitant le concours financier du département.

Lors de son enquête sur le fonctionnement des préfectures régionales, l'inspection générale des services administratifs avait souligné, sur l'observation de plusieurs préfets régionaux, l'amoindrissement d'autorité qu'infligeait au préfet régional le fait de n'avoir pas de budget à gérer et de n'être l'ordonnateur d'aucune dépense. Cette observation est valable pour le préfet tel que le titre X de la Constitution le préfigure.

Ainsi amputé d'une de ses parts capitales, le pouvoir préfectoral serait réduit à une apparence si des mesures au moins compensatoires ne devaient pas être simultanément décidées.

En définissant les pouvoirs du « délégué du gouvernement » (que le titre X ne se résoud pas à appeler préfet « comme si le mot de préfet était frappé d'une sorte d'interdit », a dit M. Edouard Depreux), en prévoyant un rapprochement de l'administration des administrés, les articles 87 et 89 offrent les bases de cette reconstitution. Aux lois organiques de les mettre judicieusement en œuvre.

Une règle préalable doit être posée : la réforme locale est un tout ; la réforme départementale et le renforcement de l'autorité préfectorale doivent être simultanément prononcés. C'est la revendication déférente, mais convaincue, que le corps préfectoral a exprimée.

Sans comparer des situations historiques trop différentes et lointaines, relevons avec curiosité les observations de psychologie professionnelle que formule Alexis de Tocqueville sur l'état d'esprit des intendants vis-à-vis des assemblées provinciales. En 1787, la monarchie à son déclin tenta, dans les pays d'élections, de confier à des assemblées une partie des pouvoirs d'administration générale qu'exerçait jusqu'alors l'intendant, le bureau exécutant les décisions de l'assemblée dans l'intervalle des sessions : « Ce qui, écrit l'historien de l'Ancien Régime et la Révolution, acheva de brouiller, c'est qu'en réduisant l'intendant à l'impuissance, on le laissa néanmoins subsister ; on lui imposa le devoir d'aider et de surveiller ce que l'assemblée faisait comme si un fonctionnaire déchu pou-

(1) Le décret du 25 août 1948 fixe les limites maxima dans lesquelles les départements sont autorisés à conclure des marchés sur simple facture (jusqu'à 250.000 frs) et de gré à gré (jusqu'à 2 millions).

vait entrer dans l'esprit de la législation qui le dépossède et en faciliter la pratique » (1).

La discipline essentielle du corps préfectoral comme son respect de la volonté du Constituant le tiennent évidemment à l'abri de sentiments comparables. D'ailleurs, la collaboration confiante du préfet et du conseil général, l'entente permanente du préfet avec le président de l'assemblée et la commission départementale sont, depuis très longtemps, une tradition solide et rarement démentie.

Dans l'ordre du jour élaboré à la suite de l'assemblée générale de leur association en 1947, les fonctionnaires préfectoraux assurent le gouvernement de leur concours loyal à l'application du titre X mais ils ont formulé la suggestion suivante à leur sens capitale : l'accroissement des pouvoirs du président du conseil général ne devra être réalisé qu'en exacte concomitance avec le renforcement des pouvoirs du préfet, tant sur le plan départemental vis-à-vis des chefs de service, que sur le plan général par une déconcentration substantielle des attributions ministérielles.

Le Parlement et le gouvernement ont nettement et à plusieurs reprises fait droit à ce point de vue : un décret du 23 mai 1947 avait institué « une commission interministérielle pour l'étude des mesures de déconcentration administrative » qui a établi notamment une liste d'attributions à transférer des ministres aux préfets.

En dernier lieu, le 17 février 1949, l'Assemblée Nationale ayant repoussé le projet de loi n° 3705 du 6 mars 1948 sur la déconcentration, a renvoyé, en accord avec le ministre de l'intérieur, le projet de réforme départementale dont elle était saisie en même temps, à un examen complémentaire des commissions, témoignant ainsi de l'intérêt étroitement lié qu'elle attribue aux deux réformes.

---

(1) Voici d'après Tocqueville quel fut le fonctionnement des assemblées provinciales :

« Tout ce qu'on connaît des actes des assemblées provinciales créées en 1787, et leurs procès-verbaux mêmes, apprennent qu'aussitôt après leur naissance elles entrèrent en guerre sourde et souvent ouverte avec les intendants, ceux-ci n'employant l'expérience supérieure qu'ils avaient acquise qu'à gêner les mouvements de leurs successeurs. Ici, c'est une assemblée qui se plaint de ne pouvoir arracher qu'avec effort des mains de l'intendant les pièces qui lui sont le plus nécessaires. Ailleurs, c'est l'intendant qui accuse les membres de l'assemblée de vouloir usurper des attributions que les édits, dit-il, lui ont laissées. Il en appelle au ministre qui souvent ne répond rien ou doute... Parfois, l'assemblée délibère que l'intendant n'a pas bien administré... L'intendant d'Auch prétend qu'il peut s'opposer à la volonté de l'assemblée provinciale, qui avait autorisé une commune à s'imposer ; l'assemblée affirme qu'en cette matière l'intendant n'a plus désormais que des avis, et non des ordres à donner, elle demande à l'assemblée provinciale de l'Ile-de-France ce qu'elle en pense. »

Cette âpre concurrence de pouvoirs tient, sans doute, aussi à la nouveauté de l'expérience comme à l'imprécision, familière sous l'ancien régime, des limites d'attributions. Tocqueville impute encore l'échec des assemblées à la collégialité de leur action, la disjonction « du pouvoir qui doit exécuter de celui qui doit surveiller et prescrire » étant, observe-t-il, une invention du XIX[e] siècle.

§ III. -- Le projet de loi n° 3.705 du 6 mars 1948 sur la déconcentration et les pouvoirs du préfet.

1. Son économie.

Après une définition du rôle du préfet qui confirme et amplifie celle du décret-loi du 5 novembre 1926, le projet énonce que les ministres ne peuvent déléguer leurs pouvoirs, dans chaque circonscription départementale, qu'au seul préfet qui les délègue ensuite à ses collaborateurs préfectoraux et aux chefs de service, selon son choix.

Le préfet opère la sous-répartition des crédits de subvention aux collectivités locales ou à des catégories déterminées de personnes physiques et morales (à l'exception des travaux d'équipement s'inscrivant dans un programme régional). Il donne son appréciation annuelle sur tous les fonctionnaires de l'Etat; il a le droit de suspension de tout agent de l'Etat.

Enfin, des décrets à intervenir dans un délai déterminé codifieront les attributions des préfets et sous-préfets et détermineront celles des attributions appartenant aujourd'hui aux ministres qui seront transférées aux préfets.

La méthode de ce projet est donc de transférer, par déssaisissement des ministères, des catégories déterminées de pouvoirs aux préfets : c'est en ce sens d'ailleurs que la commission de la déconcentration avait conduit ses travaux.

2. Son rejet.

Nous avons vu (supra, p. 319) dans quelles conditions, lors de la séance de l'Assemblée Nationale du 17 février 1949, le projet de déconcentration avait été rejeté et retiré par le gouvernement, en même temps d'ailleurs que le projet de réforme départementale était, en plein accord entre l'Assemblée et le gouvernement, renvoyé aux commissions. Ainsi s'est manifestée sans ambiguïté l'intention du législateur de ne réaliser que concomitamment deux réformes étroitement solidaires l'une de l'autre.

Selon des indications officieuses, il semblerait qu'une méthode différente pourrait présider à l'établissement du nouveau projet de loi de déconcentration : prononcer un principe de compétence générale au profit du préfet auquel seraient, en conséquence, transférés de plein droit ceux des pouvoirs des ministres intéressant les affaires de caractère individuel ou celles dont le cadre n'excède pas l'étendue du département ; en outre, le préfet nommerait tous les auxiliaires d'Etat et tous les fonctionnaires de l'Etat dont le recrutement est organisé dans le cadre départemental.

Cette méthode est évidemment plus logique que celle d'énumération d'affaires transférées ; c'est par dérogation au principe de base de la compétence préfectorale dans le cadre du département que les ministres se réserveraient expressément les pouvoirs qu'ils jugeraient utiles d'exercer eux-mêmes.

3. Mesures partielles de déconcentration en 1948-1949.

Si un projet d'ensemble de déconcentration n'a pu ainsi être voté en 1948 et 1949, un certain nombre de mesures partielles de déconcentration d'une importance certaine ont été décidées :

a) Statut des sapeurs-pompiers : décrets des 27 avril 1948 et 28 juin 1949. Le préfet nomme désormais pour une durée de huit ans les officiers de pompiers, renouvelle leurs pouvoirs et peut les suspendre pour six mois (le ministre de l'intérieur ne se réservant que la nomination des commandants départementaux de la protection civile, des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de leurs adjoints, ainsi que la première nomination des officiers professionnels).

Le décret du 4 avril 1949 donne au préfet le pouvoir de dissoudre les corps de sapeurs-pompiers de première intervention dans les communes qui ne sont pas centres de secours et sous réserve de l'avis conforme du conseil municipal.

b) Hommages publics : Aux termes du décret du 12 avril 1948, tous les hommages publics par apposition de plaques, toutes les dénominations de rues (à titre d'hommage public) seront autorisés par le préfet sauf s'il s'agit d'une personnalité française ou étrangère vivante.

c) Un décret n° 48-19 du 4 janvier 1948 réorganise dans le sens d'une déconcentration notable la tutelle des associations et congrégations : par exemple, un décret en Conseil d'Etat n'est, pour les dons ou legs à un établissement d'utilité publique, nécessaire que si leur valeur est supérieure à 1 million (au lieu de 50.000 frs).

SECTION II

Un programme de déconcentration.

Quelle que soit la méthode de déconcentration choisie (transferts spéciaux d'attributions ou principe de compétence générale avec exclusivités ministérielles), il est intéressant de rechercher quelles matières nouvelles principales pourraient, de l'une ou l'autre manière, échoir au préfet.

Une déconcentration substantielle devrait logiquement s'exercer en deux directions : abolir d'une part les mesures de centralisation exceptionnelle établies de 1935 à 1945; transférer, d'autre part, au préfet un nombre important d'attributions retenues jusqu'à maintenant par les administrations centrales (1).

§ I. -- Abolition des mesures de centralisation exceptionnelle.

De 1935 à 1945, ont été édictées un certain nombre de mesures tendant à une centralisation supplémentaire. Une première étape de déconcentration consisterait à revenir à l'état de droit de 1935 plus libéral. Pratiquement, les principales dispositions à abolir seraient les suivantes :

a) Travaux locaux : art. 5 du décret-loi du 12 novembre 1938 qui

(1) Le projet de loi du 6 mars 1948 ne contenait pas d'énumération de matières transférées à la décision du préfet. La commission interministérielle de la déconcentration avait étudié le détail de ces transferts. Nous nous référons, pour les travaux de la commission présidée par M. Pierre-Henri Teitgen, à un compte rendu publié par M. Louarn dans « Bulletin du syndicat des fonctionnaires de préfecture », 15 septembre 1947. Le projet de loi caduc du 27 décembre 1946 sur la réforme des finances locales prévoyait aussi, nous l'avons noté, des transferts importants de compétence en matière de tutelle financière.

soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle du degré le plus élevé l'ensemble des décisions d'une opération comportant le recours à l'emprunt et une déclaration d'utilité publique.

Sur l'un ou l'autre plan, une condition de compétence ministérielle se produit presque toujours, élevant au niveau gouvernemental la réalisation du plus grand nombre des opérations de travaux locaux. Ce texte devrait être purement et simplement abrogé. Mesure d'effet partiel d'ailleurs, le plafond de 15 millions à l'approbation préfectorale des emprunts communaux (loi du 7 octobre 1946) étant bas et une seule opposition à l'enquête ou l'avis non conforme du commissaire, transférant au ministre la déclaration d'utilité publique d'un travail départemental ou communal.

L'art. 5 abrogé, le préfet devrait encore être rendu compétent pour la déclaration d'utilité publique des travaux locaux en toute hypothèse.

b) Règlement des budgets communaux : art. 9 du décret-loi du 12 novembre 1938 sur le règlement par décret en Conseil d'Etat des budgets en déséquilibre des villes de plus de 100.000 habitants. — Loi du 22 décembre 1940 (art. 5 al. 1) sur la centralisation d'approbation des budgets des villes, renouvelée par l'art. 85 de la loi du 8 août 1947 et l'article 22 de la loi du 31-12-1948.

Le problème de l'approbation des budgets communaux importants qui avoisinent souvent une masse globale d'un milliard de francs est évidemment très délicat. Le gouvernement paraît fondé à craindre que les préfets redevenus compétents pour cette approbation ne cèdent à certaines considérations locales ou ne se montrent même sensibles à l'influence de maires qui sont souvent des parlementaires importants. On a fait remarquer que le préfet, se retranchant derrière l'intransigeance de l'autorité ministérielle, est mieux armé pour exiger des grandes villes une gestion financière rigoureuse.

Cette argumentation ne nous apparaît pas convaincante. Pourquoi le préfet pourrait-il, avec moins de fermeté que le ministre, exciper de la bonne règle budgétaire ? L'Etat donne assez médiocrement l'exemple d'une saine gestion financière pour que l'autorité de ses remontrances aux collectivités décentralisées dépende du degré administratif dont elles émanent.

Le projet de loi caduc de réforme des finances locales du 27 décembre 1946 ne rompait pas avec la réglementation que nous critiquons, le gouvernement pouvant (art. 180) se réserver l'approbation de certains budgets en difficulté des villes de plus de 100.000 habitants ; mais la commission de l'intérieur de l'Assemblée Nationale préférait rendre au préfet et au sous-préfet l'approbation de tous les budgets communaux quelle que soit leur importance ; le nouveau projet ne traite pas du problème.

Le retour à la légalité d'avant-guerre ou même l'abrogation de l'art. 9 du décret-loi du 12 novembre 1938 sont souhaitables, les services ministériels ne possédant pas pour régler les budgets communaux d'éléments d'information différents de ceux des préfets et sous-préfets.

c) Contrôle des opérations immobilières :

Les projets d'opérations immobilières importantes étant soumis à la commission départementale qui devrait être d'ailleurs consultée dans tous les cas (Cf. supra, p. 257), il semble que la tâche de la

commission nationale soit superflue puisqu'elle ne joue que le rôle d'un second degré d'examen sur les mêmes éléments d'information.

d) Recrutement des personnels locaux :

Enfin, en matière de personnels communaux, nous avons vu que l'avis non conforme du trésorier-payeur général élevait la décision d'approbation des effectifs ou de recrutement d'agents non titulaires, au niveau ministériel (ordonnance du 17 mai 1945 et décret du 13 octobre 1948). En aucune matière la consultation obligatoire du trésorier-payeur général ne devrait entraîner un effet de dessaisissement du préfet.

Les propositions de la commission de la déconcentration rendent au préfet ses pouvoirs normaux en cette matière.

e) Police de la chasse :

La loi du 3 mai 1844 avait confié aux préfets le soin de prendre des arrêtés dans le but notamment :

— de déterminer les dates d'ouverture et de clôture de la chasse — de réglementer la mise en vente du gibier, — d'autoriser la reprise du gibier vivant dans un but de repeuplement, — d'autoriser la chasse pendant la période de fermeture, des animaux nuisibles. — Ces pouvoirs ont été transférés au ministre de l'agriculture par l'acte-dit « loi du 28 juin 1941 ».

Les pouvoirs dévolus aux préfets par la loi du 3 mai 1844 devraient lui être rendus.

§ II. -- Mesures de déconcentration supplémentaire.

Par rapport à l'état de droit existant avant les mesures de centralisation exceptionnelle de la période 1935-1946, un programme de déconcentration supplémentaire dans l'unité du pouvoir préfectoral devra intéresser deux ordres d'attributions : le contrôle administratif des collectivités locales — l'administration générale.

1. Le contrôle administratif des collectivités locales :

Les projets rendus publics à ce jour tendent nettement à conférer au préfet la quasi-plénitude du contrôle administratif des collectivités locales.

Si le conseil général devient maître de son budget, c'est le préfet qui en assure le règlement dans certaines conditions d'établissement irrégulier (art. 94 du projet de réforme départementale) ; pour les emprunts, le préfet les approuve même si leur durée d'amortissement est supérieure à 30 ans (art. 50).

Les budgets de toutes les communes et tous leurs emprunts seraient approuvés par le préfet ou les sous-préfets (art. 180 du projet caduc de réforme des finances locales modifié par la commission des finances de l'Assemblée Nationale).

2. Extension des attributions préfectorales d'administration générale :

Un grand nombre d'affaires qui sont réservées à la compétence des ministres et qui encombrent l'administration centrale devront trouver leur solution sur le plan préfectoral.

Enumérons quelques-unes des principales attributions qui paraissent pouvoir être déconcentrées au bénéfice du préfet :

MINISTERE DE L'INTERIEUR :

a) **Déclarations d'utilité publique** pour expropriation en vue d'acquisitions ou de travaux. Aujourd'hui, le Préfet n'est jamais compétent pour les travaux ou acquisitions au bénéfice de l'Etat ; pour les opérations communales ou départementales, l'utilité publique n'est déclarée par arrêté préfectoral que s'il n'y a pas de déclaration contraire à l'enquête et si l'avis du commissaire-enquêteur est favorable. Un décret en Conseil d'Etat est aussi nécessaire pour la déclaration d'utilité publique des travaux d'ouverture, de redressement ou d'élargissement des chemins ruraux, vicinaux ou départementaux, lorsqu'ils exigent l'occupation d'immeubles habités ou de parcelles clôturées.

Le préfet pourrait devenir compétent pour déclarer l'utilité publique de tous les travaux départementaux et communaux quels que soient leur nature ou les résultats de l'enquête, sauf dans la matière de l'expropriation d'urgence ; ainsi serait parfaite l'abolition des effets exceptionnels de concentration de l'art. 5 du décret-loi du 12-11-1938.

b) **Acceptation des dons et legs** : cette matière est aujourd'hui caractérisée par une centralisation très étroite (loi du 4 février 1901 — loi du 18 juillet 1941 — art. 53 de la loi de 1871 — art. 111 de la loi de 1884). Les dons et legs à l'Etat ne peuvent être acceptés que par décret. Pour les collectivités locales, départements, communes et leurs établissements publics, s'il y a une transaction projetée ou une réclamation d'un tiers, un décret en Conseil d'Etat est encore nécessaire ; le département et la commune sont libres d'accepter, mais non de transiger ou d'écarter une réclamation. S'agissant, enfin, des établissements reconnus d'utilité publique, un décret en Conseil d'Etat doit intervenir pour le don ou le legs d'un immeuble d'une valeur supérieure à 1 million de francs (Décret 4-1-1949).

Cette réglementation pourrait être largement déconcentrée : le préfet pourrait être rendu compétent pour tous les dons et legs, même en cas de réclamation, faits à une collectivité locale. Pour l'Etat et pour les établissements d'utilité publique, sa compétence devrait être de principe et une décision ministérielle exigée seulement pour les dons et legs d'un montant très important à déterminer.

Mais la commission de la déconcentration n'a pas suivi les propositions hardies de la direction des affaires départementales du ministère de l'intérieur qui suggérait d'assortir la décision du préfet de l'avis du conseil de préfecture en cas de réclamation des héritiers du donateur ; l'examen du Conseil d'Etat est jugé par elle indispensable en cette hypothèse.

AUTRES MINISTERES

Ministère de l'agriculture : soumission des bois au régime forestier et distraction, en cas d'avis favorable du conseil général et du conseil municipal — autorisation de concours du personnel du génie rural à des travaux locaux — agrément des foyers ruraux, des sociétés de pêche, des

associations de jardins ouvriers (nécessitant aujourd'hui un arrêté ministériel).

Ministère de la santé publique : approbation des travaux de transformation des établissements hospitaliers, subventionnés ou payables sur fonds d'emprunt (à l'heure actuelle approuvés par le ministre après avis d'une commission nationale : art. 31 L. 21-12-1941).

Ministère des travaux publics et des transports : approbation sur avis conforme du comité technique départemental des modifications au plan de transport qui n'intéressent qu'un seul département.

Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme : approbation et déclaration d'utilité publique des plans d'aménagement des communes non sinistrées de moins de 10.000 h.

— Ministère de l'éducation nationale : approbation de projets d'écoles intercommunales — approbation des décisions du conseil départemental de l'enseignement primaire portant suppression d'écoles — agrément des architectes de constructions scolaires — agrément des sociétés sportives.

§ III. -- Deux terrains d'élection de la déconcentration.

Deux domaines offriraient à la déconcentration les plus larges ouvertures : l'application aux projets locaux des subventions du budget général — l'administration des personnels subalternes de l'Etat.

a) S'agissant des subventions (constructions scolaires, électrification, travaux d'adduction d'eau, améliorations rurales, voirie départementale ou vicinale, etc...) ce sont les administrations centrales (1) qui, sur l'examen des projets établis sur tout le territoire déterminent selon des barèmes les subventions applicables après admission du projet dans un programme national. Le préfet n'a qu'un rôle de constitution du dossier, d'instruction et de transmission, après consultation la plupart du temps du conseil général qui établit un classement des projets par ordre d'urgence. Une notable exception à ce régime étroitement centralisé : certains travaux de la tranche de démarrage de l'équipement national subventionnés par le ministre de l'intérieur peuvent faire l'objet d'une décision préfectorale si leur valeur n'excède pas 10 millions de francs. La procédure de subvention est extrêmement longue et souvent décourageante ; même approuvés et subventionnés, des projets sont compromis par des retards dans la délégation des crédits.

(1) La matière des subventions d'équipement rural vient d'enregistrer la réforme essentielle d'un fonctionnement qui datait de 1903. Les lois des 14 août 1947 et 8 avril 1949 décident que la subvention de l'Etat sera attribuée moitié en capital, moitié en annuités, pour les collectivités faisant appel à l'emprunt local pour le financement ou à leurs fonds libres ; ces dispositions s'appliquent dans la limite d'un maximum de 25 milliards de travaux. Un décret d'application du 24 août 1949 détermine selon des calculs assez complexes comment pour les communes sinistrées ou « économiquement faibles » (définies par une équation de leurs charges et de leurs ressources : art. 3) sera majorée la partie de la subvention de l'Etat versée en capital. L'établissement de la liste des communes « économiquement faibles » selon l'équation de l'art. 3 est effectué par les ingénieurs en chef du génie rural.

L'exemple de déconcentration du pouvoir de subvention du ministre de l'intérieur, (travaux de moins de 10 millions de la tranche de démarrage et délégations de crédits globaux) devrait être imité par les autres ministères qui subventionnent des programmes de travaux (ministères de l'éducation nationale, de la santé publique et de l'agriculture, notamment). Le plafond de la compétence préfectorale (10 millions) pourrait aussi être élevé.

b) S'agissant de l'administration des personnels subalternes, les ministères sont aujourd'hui encombrés de décisions à prendre concernant la situation d'une quantité innombrable de petits agents de l'Etat : eaux et forêts; administration pénitentiaire; agents subalternes du trésor et des régies financières ; ancien personnel de la police régionale d'Etat devenue police d'Etat.

Une déconcentration dans ces deux domaines pose le problème du cadre territorial d'administration : le département n'est-il pas trop exigu et les inégalités entre les départements ne sont-elles pas trop grandes, pour qu'elle y soit efficacement introduite.

En ce qui concerne les subventions, une circonscription régionale paraît plus propice que le cadre départemental trop étroit, à la détermination d'une provision annuelle de crédits à sous-répartir par une autorité administrative de compétence générale. Sur le plan régional, les vues sont plus étendues et les choix peuvent se faire plus opportunément entre les projets à subventionner d'intérêts et d'urgence respectives fort variables.

Une déconcentration du pouvoir de subvention sur le plan départemental a été tentée en matière de contribution de l'Etat à la restauration de l'habitat rural (loi du 2 novembre 1941) ; les préfets, au vu des projets contrôlés par le service du génie rural, demandent trimestriellement des crédits globaux de répartition au ministre de l'agriculture. Mais cette législation très utile cependant a été, jusqu'ici, d'une portée limitée, en raison de la modicité des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture pour sa mise en œuvre et du faible plafond des travaux subventionnables (25.000 francs).

S'agissant de la gestion de carrière des fonctionnaires, le cadre départemental est encore trop étroit. La mutation d'un instituteur hors de son département d'origine, par exemple, est un problème difficile, en raison du cloisonnement départemental des inspections d'académie.

Il est certain que la circonscription régionale y convient mieux; l'enseignement et les P.T.T. en font partiellement application pour leurs personnels de base (pouvoirs de nomination des recteurs d'académie et des directeurs régionaux des P. T. T.).

La création récente des centres interdépartementaux d'administration des personnels et matériels de police (décrets du 2 août 1949) ouvrira certainement la voie à une gestion régionale intégrale du personnel subalterne de la police d'Etat.

En tout cas, il serait de bonne administration que, soit dans le cadre départemental, soit dans un cadre régional spécialement établi mais uniforme pour toutes les administrations, les ministres consentent à se décharger de tout ou partie de la gestion de carrière d'un certain nombre de personnels subalternes.

SECTION III

Arrondissements et sous-préfets.

L'arrondissement et le sous-préfet, circonscription et organe traditionnels de déconcentration figurent aujourd'hui parmi les éléments les plus anachroniques de l'édifice administratif de l'an VIII. Depuis déjà longtemps, ils vivent une existence précaire et discutée. En 1926, près du tiers des arrondissements furent supprimés ; à plusieurs reprises, la suppression des sous-préfets fut mise en discussion au Parlement et en 1889, 1906 et 1921, la Chambre des députés refusa même les crédits nécessaires à leur existence, mais le Sénat les rétablit aussitôt (1).

Une offensive nouvelle a été récemment prononcée contre les sous-préfets. Les sous-préfectures, (sauf une quinzaine parmi les plus importantes) devaient à un moment compter parmi les victimes de la « commission de la guillotine » qui, en application des lois des 23 décembre 1946 et 25 juin 1947, avait pour mission de réaliser le maximum d'économies par la suppression d'emplois ou de services insuffisamment justifiés ? Des projets contradictoires ont été énoncés : tantôt suppression intégrale de la sous-préfecture et installation du sous-préfet au chef-lieu de département auprès du préfet en qualité d'inspecteur de l'administration ; tantôt maintien du sous-préfet au chef-lieu d'arrondissement, soit sans personnel d'exécution, ce qui constituerait la suppression de l'appareil administratif des sous-préfectures, soit assisté d'un seul fonctionnaire de bureau. Mais aucune suite ne fut donnée à ces projets : des décisions de cette nature n'auraient pas seulement constitué une diminution de l'effectif des fonctionnaires, mais auraient établi une réforme de l'administration territoriale qui n'entrait certainement pas dans la délégation de pouvoirs de la commission et ne relève que de la loi.

La circonscription d'arrondissement, comme la fonction de sous-préfet, ne valent-elles pas mieux qu'ironie ou indifférence et l'expérience de la période étudiée n'a-t-elle pas contribué à faire réviser un jugement porté en des temps de facilité où une administration discrète se bornait à des tâches limitées, dans le respect des libertés économiques.

§ I. -- L'arrondissement.

I. Arrondissement et « pays » :

A l'opposé du département qui est indiscutablement une circonscription administrative élaborée de toutes pièces, les districts puis les arrondissements tels qu'ils furent établis dès 1790 se sont assez étroitement appliqués à ces unités géographiques, ethniques et démographiques, parfois économiques que constituaient les « pays ».

Les « Pays » de l'ancien régime, dont le géographe Foncin fixe le nombre aux environs de 350, bien que ne constituant pas des circonscriptions proprement dites, représentent la réalité très vivante d'une communauté de mœurs, d'intérêts et de courants d'échanges : survivance des « pagi » francs et des comtés mérovingiens eux-mêmes dérivés des « civitates » gallo-romaines. Dans son ouvrage « départements et régions », M. Maurice Brun donne une liste de 146 pays correspondant exactement

(1) Cf. VACQUIER : *La suppression des sous-préfets*, thèse, Paris 1922.

ou presque exactement à des arrondissements (1). (Ceux-ci, au moment de la réforme de 1926, étaient au nombre total de 383).

Dans le plus grand nombre de cas les arrondissements possèdent aujourd'hui encore une homogénéité géographique et économique relative, le chef-lieu étant le marché important vers lequel convergent les courants commerciaux et où se trouvent les services publics indispensables à la vie locale : tribunal, offices ministériels, établissements d'enseignement secondaire, recette des finances, de l'enregistrement, banques, etc... La coïncidence absolue qui, à l'origine, existait entre l'arrondissement administratif et les circonscriptions des services publics est cependant en voie d'atténuation en raison de la suppression de tribunaux et de services financiers, notamment.

Les inégalités sont très grandes entre les arrondissements, mais correspondent à celles qui affectaient les « pays » (2).

Pour des raisons historiques donc, comme pour des raisons d'homogénéité moderne, l'arrondissement est certainement une circonscription naturelle, en tout cas moins arbitraire que le département.

2. Le rétablissement d'arrondissements en 1942-1943 :

En 1926, pour des raisons d'économies, le gouvernement Poincaré supprima 106 arrondissements dont le plus grand nombre furent en totalité rattachés à l'arrondissement chef-lieu, entraînant pour celui-ci des agrandissements démesurés par rapport aux arrondissements qui subsistaient. La ligne qui guida les suppressions fut vraisemblablement le souci de faire disparaître les très petits arrondissements possédant de minuscules chefs-lieux et aussi les arrondissements dont les chefs-lieux étaient trop proches du chef-lieu de département.

Cette réforme, réalisée dans le seul but d'économies et sans le souci dominant d'une réforme judicieuse des structures administratives, entraîna dans la division des départements en arrondissements un déséquilibre certain, d'autant que dans les arrondissements chefs-lieux très élargis aucune fonction ne correspond à celle qu'exercent les sous-préfets dans les arrondissements maintenus. Ce n'est, en effet, pas le secrétaire général de la préfecture, astreint à demeurer en permanence au chef-lieu par son travail de bureau, les réceptions, la présidence d'innombrables commissions, la suppléance du préfet, qui peut assumer les tâches propres du sous-préfet (3).

---

(1) Cf. BANCAL, *op. cit.*, p. 228, note 1.

(2) M. Bancal, (p. 313, n. 1), fournit les précisions suivantes : Sur les 281 arrondissements existant lors du recensement de 1936, il y en avait 31, c'est-à-dire un peu plus du dixième ayant 60 communes au moins, 66 ayant de 61 à 100 communes, 89, c'est-à-dire un peu moins du tiers, ayant de 101 à 150 communes et 10 ayant plus de 300 communes (Amiens, Arras, Beauvais, Besançon, Caen, Chaumont, Dieppe, Lons-le-Saunier, Nancy et Toulouse (tous, sauf Dieppe, arrondissements chefs-lieux). L'arrondissement qui compte le plus grand nombre de communes est celui d'Arras (402) celui qui en compte le moins est celui de Marseille (19).

(3) Sous le régime de l'art. 2 D.L. 10-9-1926, le préfet était suppléé, de plein droit, en cas d'absence, empêchement ou vacance de poste par le sous-préfet le plus ancien dans le grade le plus élevé, à moins que, par décision expresse du préfet, le secrétaire général ne soit investi de cette suppléance.

Par l'effet renversé d'un décret du 27 mars 1942 renouvelé par un décret du

Le régime de Vichy procédera au rétablissement d'un certain nombre d'arrondissements supprimés en 1926, non pas davantage dans un but de réforme administrative, mais afin de resserrer le réseau de ses représentants ; ces créations de postes permettaient aussi des nominations directes sans condition de titres ni d'ancienneté.

Quant au choix des arrondissements rétablis, une enquête de l'inspection générale des services administratifs eut lieu au préalable. Les préfets en fonction ne se montraient d'ailleurs pas très favorables à ces rétablissements, la plupart d'entre eux ayant exprimé l'avis, rapporte M. Bancal, que la création d'un sous-préfet pour l'arrondissement chef-lieu leur rendrait plus de services que la reconstitution d'arrondissements supprimés.

Cependant, par deux trains de lois des 1er juin 1942 et 26 novembre 1943, 27 arrondissements furent rétablis dans leurs limites de 1926.

Le gouvernement provisoire de la République, dès Alger, a, par ordonnance du 3 juin 1944 art. 7, provisoirement validé les rétablissements d'arrondissements opérés par le gouvernement de Vichy (1).

Au point de vue du personnel de bureau affecté à ces sous-préfectures nouvelles, des raisons d'économies avaient fait différer la création de postes dans le plus grand nombre d'entre elles surtout les plus petites ; et les préfets avaient été laissés libres de détacher de la préfecture les fonctionnaires qui seraient nécessaires sans augmentation d'effectifs. A l'heure actuelle, les sous-préfectures rétablies sont comme les autres dotées d'un cadre normal de fonctionnaires avec le minimum d'un chef de bureau, d'un rédacteur et de deux commmis.

---

14 juillet 1947, le secrétaire général assure, de plein droit, la suppléance du préfet sauf délégation différente expresse.

Un arrêt récent (C.E. assemblée 13 mai 1949 *Couvrat*, vie départementale, octobre 1949, p. 307), décide « qu'en dehors des cas où le secrétaire général assure de plein droit la suppléance du préfet absent ou empêché, le préfet ne peut déléguer sa signature au secrétaire général pour une partie de ses attributions qu'en prenant un arrêté à cet effet et que ladite délégation ne saurait être ni verbale ni tacite ».

(1) Voici la chronologie des rétablissements jusqu'à ce jour :

Décrets des 14 novembre 1940 et 22 janvier 1943 : rétablissement de l'arrondissement de Wassy avec chef-lieu transféré à Saint-Dizier.

Décret du 13 septembre 1940 : rétablissement de l'arrondissement de Sainte-Menehould ; Décret du 26 août 1941 : transfert du chef-lieu de l'arrondissement de La Palisse.

Acte-dit-loi 1er *juin* 1942 :

— Château-Thierry (Aisne)
— Castellane (Basses-Alpes)
— Sedan (Ardennes).
— Pamiers (Ariège)
— Muret (Haute-Garonne)
— Lesparre (Gironde)
— Lodève (Hérault)
— Issoudun (Indre)
— Loches (Indre-et-Loire)
— Yssingeaux (Haute-Loire).
— Pithiviers (Loiret)
— Nérac (Lot-et-Garonne)
— Château-Gontier (Mayenne)
— Clermont (Oise)
— Mortagne (Orne)
— Ambert (Puy-de-Dôme)
— Argelès-Gazost (Hautes-Pyrénées)
— Louhans (Saône-et-Loire)
— Bressuire (Deux-Sèvres)

Acte-dit-loi 26 *novembre* 1943 :

— Saint-Jean-d'Angély (Char.-Mar.)
— Ussel (Corrèze)
— Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir).
— Romorantin (Loir-et-Cher).
— Ancenis (Loire-Inférieure).
— Toul (Meurthe-et-Moselle).
— Cosne (Nièvre)
— Mantes (Seine-et-Oise).

Ordonnance du 6 décembre 1943 : Calvi (Corse).

3. La désuétude du conseil d'arrondissement :

Un épisode curieux du rétablissement des institutions républicaines locales est la désuétude tacite en laquelle sont tombés les conseils d'arrondissement.

Avant la guerre, le conseil d'arrondissement était une assemblée sans pouvoirs puisqu'elle ne représentait pas une personne morale décentralisée. Le conseil se bornait, sur la proposition du sous-préfet (en fait de l'administration des contributions directes), à assurer la sous-répartition des principaux fictifs des anciennes contributions entre les communes de l'arrondissement ; en second lieu, à émettre des vœux que le conseil général écartait négligemment et enfin à adresser à l'assemblée départementale un certain nombre de propositions relatives à l'entretien et au classement des chemins. Cette institution ne constituait, en fait, qu'un tremplin d'entrée au conseil général pour certains hommes politiques locaux.

Le gouvernement de Vichy suspend, en même temps, par la loi du 12 octobre 1940 (article 1er), les sessions du conseil général et celles du conseil d'arrondissement dont il transfère les attributions, en matière de répartition d'impôts, au sous-préfet sur la proposition du directeur des contributions directes. Ce texte néglige de constituer une assemblée de remplacement du conseil d'arrondissement.

Le rétablissement de la légalité républicaine eût dû logiquement remettre en fonction les conseils d'arrondissement. Un silence total est demeuré sur cette question depuis cinq ans. Cette assemblée est ainsi frappée d'une suppression de fait par complète désuétude.

Comment s'explique cette singularité de situation ?

L'ordonnance du 31 mars 1945 sur le rétablissement de la légalité républicaine annule l'acte-dit-loi du 7 août 1942 créant les conseils départementaux qui n'avait lui-même abrogé la loi du 12 octobre 1940 que dans ses articles 3, 4 et 5 : dévolution au préfet des pouvoirs du conseil général, création d'une commission administrative ; l'art. 1er de la loi du 12 octobre, suspension des sessions du conseil général et du conseil d'arrondissement, était demeuré en vigueur pendant toute la durée du régime de Vichy. Aucun des tableaux annexés aux ordonnnances sur le rétablissement de la légalité républicaine ne mentionne pour annulation l'acte-dit-loi du 12 octobre.

De son côté, l'ordonnance du 21 avril 1944 organisant le rétablissement progressif des institutions républicaines ne traite sur le plan local que du conseil municipal et du conseil général. Peut-on dire que ce texte vaille suppression implicite du conseil d'arrondissement par son silence sur cette assemblée. Nous en doutons. S'agissant, en effet, des conseils municipal et général, l'O. du 21 avril n'a pas pour objet de fonder à nouveau ces institutions, mais de réparer les atteintes que leur a portées le régime de Vichy et de rétablir leur fonctionnement démocratique. Le conseil d'arrondissement n'appelait pas cette reconstitution n'ayant plus fonctionné depuis 1940.

Au point de vue positif, la situation des conseils d'arrondissement est donc la suivante : l'effet de suspension des sessions par l'art. 1er de l'acte-dit-loi du 12 octobre 1940 qui n'a pas été expressément annulé, subsiste.

En vérité, c'est sans doute par une inadvertance du législateur que le sort du conseil d'arrondissement, institution oubliée, n'a pas été explicitement réglé. Toutefois, une décision formelle devrait être prise car l'équivoque de cette situation manque d'élégance juridique.

§ II. -- Pour une extension des pouvoirs du sous-préfet.

I. Le régime de compétence jusqu'en 1939 :

La fonction de sous-préfet est le résultat d'une élaboration incertaine et hésitante.

Avant 1926, ses attributions proprement administratives étaient disparates et secondaires (délivrance des permis de chasse, des passeports, des cartes d'identité de nomades, recensement des classes, présidence de la commission sanitaire, etc...)

Le décret-loi du 5 novembre 1926 ébauche l'application d'un principe général. Le sous-préfet sera chargé de la tutelle des communes dont il règle le budget et de leurs établissements publics. Mais cette directive n'est que partiellement appliquée.

L'article 14 du décret-loi modifiant l'article 68 de la loi de 1884 énumère, en effet, douze catégories de délibérations du conseil municipal, les plus importantes de la vie communale, qui sont soumises « à approbation de l'autorité supérieure ». L'art. 15 confie au sous-préfet, dans les communes dont il règle le budget, l'approbation de celles désignées sous le numéro 1 : conditions des baux dont la durée dépasse 18 ans ; — 2 : aliénations et échanges de propriétés communales ; — 7 : crédits supplémentaires. D'autre part, disposition capitale (articles 14, 6° et 7° et 30 combinés), le sous-préfet règle le budget des communes de son arrondissement sauf lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à plus de 10 millions de francs pendant les trois derniers exercices.

Enfin, les art. 16 et 46 modifiant respectivement les art. 115 et 89 de la loi municipale chargent le sous-préfet d'approuver les marchés de gré à gré et les procès-verbaux d'adjudication intéressant les communes dont il règle le budget et ceux de leurs établissements publics.

Le décret-loi confère aussi au sous-préfet un certain nombre d'attributions propres nouvelles : agrément des garde-champêtres et des agents de police et leur révocation — division de la commune en bureaux de vote, convocation des électeurs pour les élections municipales partielles — ouverture d'enquête pour les modifications territoriales et formalités de constitution des commissions syndicales.

Cette législation qui marque un progrès certain de déconcentration au profit du sous-préfet comporte cependant deux restrictions capitales :

Le plus grand nombre des décisions du conseil municipal, la plupart désignées par l'art. 68 demeurent soumises à l'approbation du préfet : par exemple, les acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles et reconstructions quand la recette est soumise à approbation (dans le cas contraire la décision est exécutoire de plein droit) — le changement d'affectation d'une propriété communale utilisée par un service public — la fixation des tarifs des divers droits communaux (voirie, stationnement, concessions de cimetières, redevances d'eau potable, etc...) — l'institution des taxes légales notamment celles de la loi du 13 août 1926 — l'intervention de la commune dans le domaine économique et notamment la création des régies — les décisions relatives à la voirie urbaine (ouverture, redressement, alignement, dénominations) — les contributions pour insuffisances de revenus ou pour dépenses extraordinaires votées au-delà du maximum fixé par le conseil général (art. 142) — la concession à titre exclusif des services publics communaux industriels et commerciaux pour une durée de

moins de 30 ans et les traités relatifs aux pompes funèbres (art. 115) — les baux des presbytères (L. 2-1-1907).

Un plafond de compétence du sous-préfet pour l'approbation des budgets communaux est fixé à 10 millions et a été ramené à 5 millions par le décret-loi du 23 octobre 1935, motif pris de ce que les sous-préfectures ne disposaient pas d'un personnel suffisamment qualifié pour cette tâche.

2. L'esquisse d'un renforcement (1945-1949) :

Pendant 20 ans, le statut d'attributions des sous-préfets est demeuré stationnaire. Mais à partir de 1945, la législation enregistre une alluvion nouvelle de compétence au profit du sous-préfet par élargissement du principe tendant à lui confier l'ensemble de la tutelle des communes de son arrondissement.

L'ordonnance 45-2674 du 2 novembre 1945 portant création de nouvelles ressources et simplifications financières donne compétence au sous-préfet pour autoriser la fixation au maximum de 1,50 % du taux de la taxe sur les ventes au détail dans les communes dont il règle le budget. La même ordonnance, puis la loi du 7 octobre 1946, le qualifient dans les communes dont il règle le budget pour approuver les emprunts d'un montant égal ou inférieur à 3 millions (en 1945) puis à 15 millions (en 1946).

L'ordonnance n° 45-2604 du même jour sur les simplifications territoriales le charge de prescrire les enquêtes nécessaires pour la modification des circonscriptions communales, la constitution des commissions syndicales et même d'en prendre l'initiative sans requête préalable des intéressés (art. 5).

L'ordonnance n° 45-2707 du même jour sur les marchés des communes permet au sous-préfet d'autoriser les communes ou leurs établissements à traiter de gré à gré quand une première adjudication n'a donné aucun résultat ou a provoqué des offres inacceptables (art. 3).

L'ordonnance du 17 mai 1945 sur les personnels locaux charge enfin le sous-préfet d'approuver dans les communes dont il règle le budget les délibérations relatives à la fixation des effectifs communaux (alors que le décret du 1er-9-1939 conférait ce pouvoir au seul préfet).

Enfin, la compétence des sous-préfets pour l'approbation des budgets communaux vient d'être sensiblement relevée. Le plafond de cinq millions de recettes ordinaires pendant les trois derniers exercices fixé comme limite à la compétence d'approbation des sous-préfets a été élevé à 25 millions par l'art. 8 de la loi du 28 septembre 1948.

Sans cette mesure, les sous-préfets perdaient en 1949 l'approbation des budgets de leur chef-lieu et des communes les plus importantes de leur arrondissement, ainsi que la totalité de leur tutelle.

Mais ces extensions d'attributions sont réalisées d'une manière empirique et sans plan d'ensemble.

3. Lignes directrices d'une réforme :

a) Un principe et ses limites :

Un renforcement systématique des pouvoirs du sous-préfet doit l'investir du contrôle administratif total de toutes les communes de son arrondissement dont par principe il règlera les budgets.

Une première mesure générale pourrait prendre la forme suivante : toutes les délibérations que l'article 68 de la loi municipale soumet à autorisation sont approuvées par le sous-préfet dans les communes de son

arrondissement. Devraient, en outre, être transférées à sa compétence : l'approbation des concessions ou des traités de services publics pour moins de 30 ans ; des ressources en centimes nécessitant autorisation, tant que durera le régime actuel des finances locales ; des baux de presbytères — la déclaration d'utilité publique d'acquisitions immobilières amiables pour exemption des droits d'enregistrement (L. 30-12-1928, art. 32). Avec l'approbation des marchés de gré à gré et des procès-verbaux d'adjudication qu'il exerce déjà, le sous-préfet possèderait alors le contrôle essentiel de la vie financière et patrimoniale de la commune.

Le principe de la compétence générale du sous-préfet pour la tutelle des communes de son arrondissement doit, cependant, trouver une limite indispensable : poussé à l'extrême, il tendrait à rompre le cadre départemental de déconcentration du pouvoir. Pour assurer l'unité de l'administration départementale, le préfet doit conserver sur toutes les communes l'exercice propre d'attributions intéressant des catégories particulièrement importantes d'affaires.

Les pouvoirs de police doivent, notamment, rester entre ses mains : droit exclusif du préfet de prendre des mesures de police intéressant toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles (art. 99, al. 1) ; droit exclusif de suspendre ou d'annuler les arrêtés de police des maires.

Le préfet doit exercer seul le pouvoir sanctionnateur sur la légalité des délibérations des conseils municipaux (nullité de plein droit ou annulabilité), le pouvoir disciplinaire sur les élus (suspension des maires et des conseils municipaux) — enfin, la prérogative de porter atteinte à la propriété privée : réquisitions, déclaration d'utilité publique pour expropriation.

Ces articulations fondamentales, comme l'exercice d'un pouvoir hiérarchique incessant, conserveraient au préfet toute l'autorité nécessaire d'impulsion et d'unification que l'élargissement systématique de la compétence propre au sous-préfet ne pourrait contrarier.

b) Coordination et simplifications

L'autorité du sous-préfet sur tous les fonctionnaires en activité dans son arrondissement (à l'exception des magistrats) pourrait être affirmée par un texte légal qui pourrait s'insérer dans la loi organique de déconcentration. L'article 11 du projet retiré du 6 mars 1948 répondait à cette préoccupation (1).

Le ministère de l'intérieur a esquissé un projet de remembrement à la préfecture et à la sous-préfecture d'attributions purement administratives à l'heure actuelle exercées en double-emploi par un certain nombre de services techniques.

En résumé, le maintien de l'appareil administratif de la sous-préfecture conditionne l'extension de la compétence du sous-préfet. Demeurant

---

(1) Art. 11 :

« Le sous-préfet exerce sous l'autorité du préfet les pouvoirs propres qu'il tient des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

« Les fonctionnaires des différents services doivent, sur sa demande, lui fournir tous renseignements utiles à l'exercice de ses pouvoirs propres ainsi qu'à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par le préfet en vertu de l'art. 3 ci-dessus. »

seul, le sous-préfet, sans auxiliaires ni dossiers, dans l'impossibilité même d'instruire une affaire, serait rapidement écarté par les maires et les administrés qui s'adresseraient directement au préfet. Installé auprès du préfet, comme inspecteur départemental de l'administration, le sous-préfet n'exercerait guère une activité plus efficace.

Si le sous-préfet doit être davantage que le traditionnel organe de représentation et de renseignement, un statut cohérent de pouvoirs et de moyens doit le constituer en autorité administrative de pleine compétence.

Conclusion générale

La vie de l'administration locale depuis 10 ans est fertile en expériences et en transformations. Nous avons voulu en décomposer l'enchevêtrement afin de présenter un tableau certes schématique et incomplet, mais saisissant, nous semble-t-il, la plupart des aspects importants d'une évolution infiniment complexe.

Régionalisme et administration économique.

L'expérience régionale poursuivie pendant cinq ans releva trop de l'improvisation pour porter un témoignage assuré sur les mérites du régionalisme administratif.

Le département paraît encore promis à une longue carrière. Une histoire de plus de 150 années ne lui procure-t-elle pas la consécration des commodités et des habitudes ; et si la vie moderne appelle par ses moyens l'élargissement du cadre, ses exigences de rapports administratifs incessants n'en commandent-elles pas le maintien ?

Toutefois deux procédés essentiels d'une déconcentration efficace trouveraient dans un cadre régional leur terrain d'élection : la répartition de crédits de subventions de l'Etat ; l'administration de carrière de certaines catégories de personnels subalternes. L'utilité des travaux de dimension moyenne (constructions scolaires — électrification rurale — adductions d'eau, par exemple), leur ordre de priorité peuvent être mieux appréciés d'un chef-lieu régional que de Paris. La gestion des personnels secondaires gagne à la connaissance directe des intéressés ; elle n'est, aujourd'hui de Paris, qu'une administration sur pièces. En ces matières, l'étroitesse du cadre départemental ne permet que des mesures très accessoires de décongestion.

L'administration économique conçue comme la réalisation d'un Plan par l'autorité publique trouverait aussi dans la région le cadre d'administration correspondant à ses nécessités. L'expérience a montré que, limitée à des tâches de mobilisation des ressources agricoles et de répartition des produits alimentaires, le département lui avait procuré des limites appropriées d'exécution.

Mais au-delà de la pénurie, la région est seule à l'échelle des exigences d'impulsion et de contrôle d'une économie organisée, ou même d'une économie qu'influencent de plus en plus comme aujourd'hui les entreprises publiques.

Telle qu'elle est à l'heure actuelle conçue, l'institution des Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire ne préfigure pas, nous l'avons souligné, une organisation régionale proprement dite, tant en raison de l'étendue démesurée des régions militaires cadre de leur mission, que de l'absence d'un échelon propre d'administration à compétence et à moyens invariables. Mais la formule à la fois souple et puissante des inspecteurs généraux est la seule qui soit compatible (et l'expérience 1941-1946 en fournit, a contrario, l'enseignement assuré) avec le maintien de l'organisation départementale actuelle.

L'avenir de la décentralisation.

Le régime traditionnel de décentralisation territoriale et même spéciale enregistre avec acuité depuis la guerre une atteinte et une limite : la notion d'autonomie locale a perdu sa signification ancienne — les formules de décentralisation administrative voient leur terrain d'application se rétrécir, car des modes nouveaux de gestion publique autonome se sont fait jour.

I. « LA LIBERTE DIRIGEE » DES COLLECTIVITES LOCALES

La tendance à restreindre l'autonomie locale a reçu des circonstances de guerre un développement qu'ont facilité le long monopole gouvernemental de législation, l'abolition ou l'atténuation des résistances politiques ; la notion de « libertés locales » en a été affectée d'une manière fondamentale.

La loi assigne de plus en plus souvent aux collectivités décentralisées des prescriptions d'aménagement ou d'action. Les services locaux doivent fonctionner d'une manière sensiblement uniforme sur tout le territoire et nombre d'initiatives locales doivent s'inscrire dans des cadres d'organisation préétablie.

Le statut du fonctionnaire par exemple, qu'il soit d'Etat, départemental ou communal, comporte aujourd'hui un ensemble de dispositions communes qui s'imposent aux collectivités décentralisées, de sorte que leur liberté en ce domaine n'est plus guère que celle d'homologation.

Des dispositions en apparence contradictoires manifestent encore d'un même dessein. Depuis la guerre, l'Etat est venu en aide aux collectivités locales par des subventions croissantes dans le but d'atténuer les dépenses d'intérêt général qu'elles assument à sa place et de remédier à l'inélasticité de leurs ressources ; mais cette assistance est provisoire, car l'Etat tend aussi à établir une démarcation de plus en plus nette entre son activité et celle des collectivités secondaires et à les décharger de dépenses qui relèvent logiquement de lui seul : par exemple, étatisation de la police, du service vicinal, des fonctionnaires de préfecture. Cette directive apparaît encore plus nettement dans les projets de réforme à l'étude : suppression dans les budgets communaux et départementaux de dépenses jugées d'intérêt général, telles que fonctionnement des services judiciaires, des inspections d'académie et primaires.

Le retranchement projeté de la fonction préfectorale qui entretenait entre l'Etat et le département une articulation naturelle, accentuerait encore la séparation de leurs activités.

Ainsi, en cantonnant les collectivités locales dans la réalisation de leurs intérêts spéciaux, en leur imposant un nombre grandissant d'aménagements ou de procédés obligatoires, en conférant un statut d'Etat à des fonctionnaires chargés d'affaires locales, en règlementant les conditions des concours occasionnels de ses agents, l'Etat a bouleversé la notion classique d'autonomie locale ; les libertés locales sont aujourd'hui pour la plupart étroitement canalisées.

Le renouveau de faveur que le titre X de la Constitution accorde à la formule des « libertés locales » est-il de nature à rompre ou à contrarier ces tendances restrictives ? Leur extension annoncée devrait-elle se réaliser au détriment de l'uniformisation ?

Nombreux sont les indices qui permettent d'envisager une adaptation possible du principe et des faits. Le projet de réforme départementale, le projet de réforme des finances locales, le projet de statut du personnel communal, par exemple, recherchent nettement cet équilibre.

La réforme départementale enlèverait au département, nous l'avons noté, l'exécution d'un service général, l'assistance. Mais le conseil général conserverait la charge des services spécialisés, assurant directement la distribution des soins, c'est-à-dire les possibilités d'application créatrice qui correspondent à sa véritable vocation. Du service vicinal, le département ne garde que l'initiative et le financement partiel des travaux ; leur exécution relève déjà du personnel des ponts et chaussées indépendant du conseil général. De la même manière, un personnel d'Etat constituerait le bureau des affaires départementales, tandis que l'Etat recouvrerait la propriété et les charges d'immeubles affectés à ses services (palais de justice, prisons, etc...)

Déchargé de la responsabilité d'un certain nombre de services généraux, le département recevrait théoriquement une plus grande latitude d'activité. L'expérience seule dirait dans quelle mesure il l'exercerait, placé entre l'Etat conservant par la nécessité des plans d'investissements le monopole des grandes initiatives et la commune qui exerce sa vocation naturelle d'aménagements locaux.

Le projet de réforme des finances locales en supprimant les subventions du budget général, en organisant un système fiscal plus indépendant, allège la subordination financière des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat, leur octroie donc un supplément de liberté.

Enfin, le projet de statut du personnel communal n'a qu'un effet partiel de réglementation de la matière : application des dispositions générales du statut des fonctionnaires; uniformité de rémunération; garanties disciplinaires.

La formule de l'autonomie de volonté locale sans entraves possède naturellement des partisans. « L'association des maires de France » s'est fait à plusieurs reprises l'écho de cette fidélité, notamment à propos de la restitution aux maires des pouvoirs de police et aussi du projet de statut du personnel communal. M. Edouard Herriot, parlant un jour de l'intrusion de plus en plus fréquente de l'Etat dans le fonctionnement des services locaux, déplorait en une formule significative « la nationalisation des communes » ; plus récemment, il déclare les libertés de nos communes, « broyées par l'engrenage bureaucratique » (1).

D'une manière générale, les dispositions manifestées par le Parlement témoignent d'un plus grand souci des libertés locales que les réglementations gouvernementales réalisées par décrets-lois, pleins pouvoirs vichyssois, ordonnances ou même décrets. Les assemblées parlementaires comptent en effet de nombreux élus municipaux sentimentalement très attachés à leurs « franchises ».

Le mouvement que nous avons décrit possède cependant des racines solides tenant à la nature des tâches administratives modernes.

---

(1) Discours d'ouverture de la session 1950 de l'Assemblée nationale, J.O. débats, 10 janvier, p. 193.

2. LES LIMITES DE LA DECENTRALISATION :

La décentralisation administrative est aujourd'hui battue en brèche par deux ordres de faits : l'uniformisation croissante des besoins du public appelle une gestion unitaire de l'Etat; les extensions récentes de l'activité étatique revêtent des formes de gestion publique étrangères à la décentralisation traditionnelle. Développons ces deux propositions :

a) Les besoins du public que l'administration a pour mission de satisfaire croissent en nombre et surtout en complexité ; les services qui leur correspondent exigent un agencement toujours plus minutieux et technique. Les collectivités locales manquent des moyens propres à y pourvoir. L'exemple du personnel est caractéristique; la possession d'un statut complet de carrière avec possibilité d'avancement sur tout le territoire pour les agents supérieurs est de plus en plus la condition d'un recrutement de qualité. L'Etat offre ces avantages, les collectivités locales à un degré bien moindre. La preuve en est donnée par l'attachement des fonctionnaires de préfecture à leur récent statut d'Etat.

La distinction des besoins généraux assumés par l'Etat et des besoins spéciaux à la charge des organes décentralisés, a perdu une grande partie de sa validité. Elle était surtout fondée sur un état de civilisation aujourd'hui dépassé : les difficultés de communications, les variations dans les modes de vie selon les lieux, justifiaient pleinement la diversité des organisations administratives. La vie moderne étouffe les différences et multiplie les identités et les solidarités. Aujourd'hui, un désordre local par exemple propage loin de son origine des répercussions importantes; il est donc naturel que l'Etat conserve la responsabilité d'y parer. L'intensification du trafic routier, encore, atténue de plus en plus le caractère local des transports.

b) La décentralisation spéciale par création de services publics personnifiés paraissait en 1925 à M. Louis Rolland promise à un avenir important (1). Mais aujourd'hui, les formes les plus récentes de l'intervention étatique se réalisent à l'écart des notions classiques de décentralisation.

« Les entreprises publiques » qui résultent de la politique de nationalisations, même lorsqu'elles constituent un service public, s'organisent, sous une gestion tripartite (Etat -- usagers -- personnel), en totale indépendance de la hiérarchie administrative générale, donc de la tutelle.

La notion de service public qui est peu à peu devenue la pierre angulaire du droit administratif ne se dégrade-t-elle pas quand l'Etat recourt à la gestion privée des services publics, puis confie le service public à un organe privé (anciens comités d'organisation — caisses de sécurité sociale), enfin, crée « l'entreprise nationale » d'une activité qui ne devient pas pour cela nécessairement un service public (banques et compagnies d'assurances nationalisées -- régie Renault -- Gnome-et-Rhône). « La vie juridique des entreprises nationales, écrit M. Georges Vedel, dépend toute entière du droit privé... Elles vivent dans leur quasi-totalité en dehors du droit administratif et du régime administratif ». La puissance publique « s'efface de la vie quotidienne des entreprises nationales et n'y reparaît qu'ex-

(1) Louis ROLLAND, *La démocratie et la décentralisation en France*, article extrait de *La cité moderne et les transformations du droit, cahiers de la nouvelle journée*, 1925, n° 4.

ceptionnellement pour en assurer la surveillance et le contrôle (1) » ; ce contrôle ne s'exerçant d'ailleurs que sur un plan strictement centralisé.

La décentralisation administrative n'a donc aucune place dans ce que M. Luchaire (2) nomme « la manifestation service privé » de l'Etat, catégorie de plus en plus importante de l'activité étatique actuelle. Dans l'ordre d'urgence des dispositions organiques, le statut légal des « entreprises publiques » doit certainement précéder sur le plan d'intérêt les textes d'application du titre X de la Constitution.

La nationalisation de l'électricité a illustré, à propos des régies municipales de distribution, la concurrence des deux modes de gestion : le procédé ancien, la régie, service industriel communal à la discrétion du conseil municipal ; le procédé récent, l'établissement public spécial à gestion tripartite, étroitement rattaché à ses organes centraux techniques et intégré dans le plan national d'exploitation. Certes, le maintien des régies partiellement autonomes a été obtenu, non sans discussion d'ailleurs, mais sous la réserve d'une réglementation à venir de leur fonctionnement et de leurs rapports avec le service nationalisé. Cette survivance bien fragile n'est-elle pas un signe nouveau de l'atteinte incessante que l'Etat et ses démembrements multiformes infligent aux assemblées locales à compétence générale.

3. UNE MARGE REDUITE D'INDEPENDANCE VERITABLE :

L'indépendance des collectivités décentralisées paraît ainsi s'étioler dans l'assujettissement aux réglementations, dans le rétrécissement continu de leur domaine, voire dans la désuétude. Nous pensons cependant que les transformations que nous avons décrites et celles qui s'annoncent, pourront être une occasion d'allègement, sans doute de renouveau de leur activité.

Les assemblées locales ont quelque intérêt à voir l'Etat prendre à son compte l'exécution et les charges entières des services généraux. Aux communes, par exemple, incombent les dépenses d'entretien des bâtiments scolaires et de nombreux frais de fonctionnement de l'enseignement primaire et secondaire ; des dépenses aussi des tribunaux de paix, des conseils de prud'hommes. Les départements entretiennent les bâtiments judiciaires, les écoles normales d'instituteurs. Ces chevauchements manquent de logique et appellent une ventilation.

Exemptés de dépenses qui ne leur incombent pas naturellement, dotés d'un système de ressources souple et indépendant, communes et départements pourraient plus librement et efficacement se consacrer à leur vocation d'aménagements ou d'institutions propres intéressant les besoins demeurés spéciaux de leur population. Certes, là encore, la lisière du contrôle étatique ne sera jamais écartée. Le coût élevé des investissements exige presque toujours le concours de l'Etat qui de plus en plus, en vertu d'un dirigisme d'infortune ou de raison, procèdera selon un programme dans lequel devront être inscrits les projets à réaliser.

L'assise la meilleure de leur indépendance renouvelée sera pour la commune et le département leur libération financière et c'est à ce titre que la réforme des finances locales appelle une priorité de réalisation. La subvention d'équilibre, marque de la subordination des assemblées locales

---

(1) et (2) VEDEL, *La technique des nationalisations* D. S. février-mars 1946. — LUCHAIRE, *Le statut des entreprises publiques*, D. S. juillet-août et sept.-oct. 1947.

à l'assistance de l'Etat, a été supprimée en 1949, mais compensée par des attributions d'un fonds de péréquation de la taxe locale à gestion indépendante, premier et heureux desserrement de l'étreinte étatique intégrale.

Confier la gestion des intérêts locaux à des assemblées à compétence générale est une règle organique intangible. Le régime de Vichy avait par idéologie anti-démocratique supprimé le recrutement électif des administrateurs locaux, atteinte substantielle puisque la décentralisation véritable est inséparable de la Démocratie locale ; mais il avait aménagé leur statut de pouvoirs, reconnaissant ainsi implicitement à l'organisation propre des intérêts locaux la valeur d'une règle immuable.

La faveur est aujourd'hui aux formes nouvelles d'entreprises publiques et de décentralisation technique. Sous leur signe même, le Droit administratif est en transformation. Les conseils municipaux et les conseils généraux ont, en tout cas, pour leur part, donné depuis plus d'un demi-siècle les preuves d'une efficacité et d'une prudence dont on souhaiterait qu'elles caractérisent tous les procédés modernes de gestion publique.

Pour une pleine déconcentration.

L'institution préfectorale a supporté tout le poids des événements exceptionnels qui se succèdent depuis 1939. C'est sur elle qu'a reposé le plus clair des responsabilités de l'action étatique.

Sous le régime de Vichy, elle a beaucoup plus souvent et bien davantage incarné la permanence d'une administration indispensable à la poursuite d'une vie collective ordonnée, que représenté un gouvernement universellement contesté.

Après la Libération, même une fois réalisé le rétablissement normal des pouvoirs publics, les incertitudes d'une politique économique souvent contradictoire, parfois inexistante, ont laissé aux préfets la charge presque entière du ravitaillement général, problème essentiel de cette période.

Dans la complexité jamais égalée des tâches administratives, dans la confusion d'innombrables règlementations et de services compétents pour les appliquer, le préfet a figuré souvent aux yeux du public esclave de l'Administration, un pouvoir bienfaisant de clarification, d'arbitrage et de décision.

Il n'est pas paradoxal de dire que pendant la plus grande partie de cette période de dix années, la France a été soumise au gouvernement dominant de ses préfets ; gouvernement souvent débile, parfois impuissant devant la résistance d'intérêts coalisés pour éluder les disciplines nécessaires, en butte aussi aux administrations nouvelles, cloisonnées et maladroites. Mais la force principale des préfets a résidé dans la simplicité et la souplesse d'une institution éprouvée, qui une fois de plus a démontré ses aptitudes inégalées au milieu des vicissitudes politiques et nationales les plus sévères.

Mais ce gouvernement de fait des préfets était le résultat anormal des circonstances. Ayant débordé pendant trop d'années sa mission subordonnée, le pouvoir préfectoral, ramené dans ses limites naturelles, doit encore obtenir de la loi une plénitude de compétence exécutive territoriale.

L'administration économique, les services publics nationalisés, les entreprises nationales, ont une tendance exclusive à s'organiser en centralisation étroite ou en décentralisation professionnelle ou technique. Ces structures nouvelles se greffent d'une manière improvisée sur un Etat traditionnel, qui un jour sans doute sera enfin doté des organismes admi-

nistratifs appropriés aux transformations et aux extensions récentes de ses tâches. Dans cette perspective d'avenir, il paraît difficile sans doute d'imaginer ailleurs que sur un terrain régional le point de rencontre éventuelle des administrations générale et économique ; cette articulation à organiser pourra être un des plus délicats problèmes d'administration économique au sortir de la phase actuelle d'expérimentation et de tâtonnements.

Mais de toute façon, et dès maintenant, le préfet, dans le département maintenu, doit disposer des pouvoirs d'administration normale les plus étendus, si gouvernement et administration centrale ne veulent pas longtemps encore plier sous le faix de tous les problèmes indifférenciés.

Il est aujourd'hui banal de déplorer les empiètements de l'administration, les libertés qu'elle prend avec les droits des citoyens, les atteintes graves qu'elle leur porte ; les mesures d'économie dirigée, les réquisitions de biens ont été fertiles en incidents de cette nature. Si les administrateurs ont pu agir parfois avec légèreté, c'est en partie parce que la sanction du contrôle contentieux est à la fois lointaine et toujours tardive.

Le Conseil d'Etat, juge de droit commun du contentieux administratif et notamment de l'excès du pouvoir, met toujours plus d'une année à statuer, parfois plusieurs années. Quand sa censure intervient, l'auteur de la mesure n'est souvent plus à son poste et la situation incriminée s'est fréquemment résolue dans la lassitude. Une déconcentration audacieuse de la justice administrative faciliterait la revendication du citoyen aujourd'hui si souvent en quête de juges. Le conseil de préfecture ne pourrait-il être rendu juge de droit commun de tout le contentieux administratif dans son ressort, y compris naturellement celui de l'excès de pouvoir (sauf concernant les décrets réglementaires ou individuels) ; il a suffisamment depuis sa réorganisation de 1926 et l'extension de sa compétence en 1934, manifesté les mérites de sa juridiction.

Par de telles réformes, le citoyen trouverait près de lui, à la fois l'administrateur compétent pour les décisions qu'il sollicite et le juge propre à lui rendre, le cas échéant, une justice rapide et bien informée.

***

Une réforme de l'administration locale est à l'étude ; nous en avons souligné tout au long de notre ouvrage les différents points d'application : cette réforme n'est pas exclusivement commandée par le titre X de la Constitution et les deux projets de réforme départementale et de déconcentration en découlant. Divers projets de lois déposés ou en préparation possèdent leur portée propre : réforme des finances locales — associations de collectivités — régies municipales — statut du personnel communal ; du personnel hospitalier, etc...

Seuls les problèmes du cadre départemental et de la pleine juridiction administrative territoriale ne sont pas abordés. Le premier a été écarté sans examen par les deux assemblées constituantes en raison du discrédit accidentel de la formule régionale ; sans doute surgirait-t-il à nouveau, en tout cas sous l'aspect original du « grand département ». Le second est encore au stade des avant-projets ministériels.

L'on souhaiterait que l'ensemble de ces projets soient joints dans un examen et dans une élaboration législative communes, après un ample débat sur les principes et sur les faits. L'histoire administrative de ces

dix années est riche d'enseignements dont nous venons de dégager au début de ces conclusions les plus frappants à notre sens. Elle mérite d'inspirer au législateur une préoccupation plus large que celle de traduire en dispositions organiques les énoncés hâtifs du titre X.

Si l'on dépouille le titre X de son enveloppe nominale, on conviendra que son effet majeur, en tout cas le plus proche, serait d'enlever au préfet sa qualité de représentant du département.

La déconcentration, elle, soulève surtout un problème d'intention et de mesure : il est difficile en effet de prévoir à quel point gouvernement et administrations centrales en accepteraient des effets véritables de décongestion, et si elle apporterait au pouvoir préfectoral diminué, la compensation nécessaire.

Quant aux « libertés locales », nous savons que le sens classique en lequel les Constituants les ont entendues, correspond peu aux réalités irreversibles de la décentralisation d'aujourd'hui.

Doter le conseil général d'un organe propre d'exécution dans un souci de symétrie avec l'organisation communale est dessein logique sans doute. Mais le régime de la représentation préfectorale du département est-il une lisière sévère pour le conseil général et une diminution effective de son indépendance ? L'histoire administrative de la IIIe République enseigne que les préfets ont été les exécuteurs appliqués et vigilants des décisions de l'assemblée et que l'entente confiante avec le président du conseil général et la commission départementale était leur précepte. N'y a-t-il pas quelque solide raison dans la boutade de ce parlementaire président d'un conseil général, qui préfère au nom du conseil général contrôler le préfet exécuteur, qu'exécuteur lui-même être contrôlé par le préfet.

Nous avons souligné encore que le remaniement, logique aussi, des attributions entre Etat et département à la suite de leur rupture d'articulation entraînerait pour le département une perte immédiate de substance qu'une plus grande liberté dans son domaine retréci devrait compenser pour le moins. Mais longtemps encore, la pénurie et les difficultés financières, la priorité de la simple reconstruction interdiront ou limiteront les initiatives d'aménagements importants ou de créations. Le supplément d'indépendance du conseil général risque donc fort de n'être que virtuel.

Il convient certes que le président du conseil général soit mis à même d'exercer la surveillance incessante de la vie départementale et d'en incliner le cours selon la volonté du conseil dont il est l'interprète authentique. Les directives données aux préfets pour la « période transitoire » sont infiniment opportunes en ce sens qu'elles rappellent et renforcent leur devoir d'entente incessante avec le représentant permanent de l'assemblée.

Que le législateur et les conseils généraux mesurent d'un côté les avantages théoriques et les inconvénients d'application de la réforme, d'un autre côté les mérites du régime dit « transitoire ». Sans doute estimeront-ils que l'organisation actuelle vaut de n'être pas sacrifiée aux seules exigences d'une logique peut-être abusive.

Continuité, souplesse, adaptation incessante, combinaison équilibrée

d'empirisme et de principes, tels nous sont apparus les caractères dominants de notre administration locale depuis la guerre. C'est à la solidité de cet appareil que notre pays a dû certainement pour bonne part de franchir sans chaos cette dramatique période. Il mérite donc de n'être aménagé qu'avec circonspection et mesure.

En appliquant aux hardiesses imprécises du titre X une réflexion de plus de trois années déjà, le législateur témoigne de l'importance d'une réforme locale qui, davantage qu'un rapide et sommaire problème de nature, est une patiente et délicate recherche de degré.

Vu : Le Doyen,

Jacques MAURY.

Vu : Le Président de Thèse,

Paul COUZINET,

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 10 janvier 1948.

Le Recteur, président du Conseil de l'Université,

Paul DOTTIN.

ANNEXE I — cf. p. 78.

Dénomination des « grands départements »

(extrait d'« Etudes et documents », p. 32, sept. -oct. 1946).

D'ORDRE NUMERO	NOM DU CHEF-LIEU (a)	DENOMINATION PROPOSEE POUR LE DEPARTEMENT (b)	OBSERVATIONS
1	Ajaccio	Corse	
2	Amiens	Somme	
3	Angers	Maine-et-Loire	
4	Angoulême	Charente	
5	Auxerre	Yonne	
6	Avignon	Durance	
7	Beauvais	Oise	
8	Besançon	Doubs	ou Franche-Comté
9	Bordeaux	Gironde	
10	Bourges	Cher	
11	Caen	Orne-et-Vire	
12	Chambéry	Arc	ou Savoie
13	Clermont-Ferrand	Allier	ou Puy-de-Dôme
14	Dijon	Seine-et-Saône	
15	Grenoble	Isère	ou Alpes
16	Le Mans	Sarthe	
17	Limoges	Creuse-et-Corrèze	ou Haute-Vienne
18	Lille	Escaut	ou Flandres.
19	Lyon	Rhône	
20	Mâcon	Saône	
21	Marseille	Bouches-du-Rhône	
22	Melun	Seine-et-Marne	
23	Metz	Moselle	
24	Montauban	Tarn-et-Garonne	
25	Montpellier	Hérault	
26	Nancy	Meurthe	
27	Nantes	Loire-Maritime	
28	Nevers	Nièvre	
29	Nice	Var	ou Alpes-Marit.
30	Orléans	Loiret	
31	Paris	Seine	
32	Pau	Adour	
33	Périgueux	Dordogne	
34	Perpignan	Aude	ou Pyrénées-Or.
35	Poitiers	Vienne	
36	Quimper	Morbihan	
37	Reims	Aisne-et-Marne	
38	Rennes	Rance-et-Vilaine	
39	Rodez	Aveyron	
40	Rouen	Seine-Maritime	
41	Saint-Etienne	Loire	
42	Strasbourg	Rhin	
43	Toulouse	Garonne	
44	Tours	Indre-et-Loire	
45	Troyes	Aube	
46	Valence	Drôme	
47	Versailles	Seine-et-Oise.	

a) La dénomination proposée dans la colonne 3 est inspirée par les noms du ou des cours d'eau baignant le département. Elle se rattache dans ce sens, à celle des grandes régions naturelles délimitées par la ligne de partage des eaux. On pourra substituer à certains noms proposés, ceux qui sont mentionnés dans la colonne 4.

b) Une autre dénomination peut être simplement celle du chef-lieu.

Une carte de la France divisée en quarante-sept départements est annexée à l'ouvrage de M. Michel Debré : *La mort de l'état républicain*, Gallimard, 1947.

ANNEXE II. — Cf. p. 194.

Exemples de budgets 1949 de petites communes

(dans un arrondissement pyrénéen)

A) Commune de 60 h. sans ressources propres : total du budget 1949 : 35.369 francs.

DEPENSES			RECETTES	
services fondamentaux fonctionnant dans la commune :	unique agent : secrétaire de mairie	2.000 fr.	Centimes	7.980 fr.
	Indemnité receveur municipal	1.000 —	taxes chiens	300 —
	Frais bureau mairie	1.300 —	taxe vicinale	15.000 —
	Entretien bâtiments et gardiennage église	5.000 —	taxes débits de boissons	1.200 —
	Indemnité maire	1.000 —	taxe locale	1.200 —
	Entretien chemins ruraux	16.000 —	TOTAL	25.680 —
	TOTAL	26.300 —	Participations de l'Etat	6.139 —
participation pour services généraux :	Contingent assistance	3.000 —	Divers	3.550 —
	Divers	6.069 —		

B) Commune de 202 h. sans ressources patrimoniales autres qu'une coupe affouagère. Le budget 1949 d'un montant de 201.437 frs se décompose ainsi :

DEPENSES			RECETTES	
	Agents communaux :		4.580 centimes	35.403 —
services fondamentaux fonctionnant dans la commune :	secrétaire de mairie, garde-champêtre, receveur municipal	16.800 —	taxes directes	1.000 —
	Frais bureau mairie	1.700 —	taxe vicinale	57.000 —
	Entretien divers :		taxe locale	12.000 —
	bâtiments communaux, école, cimetière, etc	23.500 —	taxe débits de boissons	1.200 —
	indemnités fonctions maire et adjoint	27.000 —	produit coupes bois	43.000 —
	entretien des chemins ruraux	56.000 —	taxe affouagère	22.000 —
	frais entretien coupe affouagère	23.000 —	TOTAL	171.603 —
		148.700 —	*Participations* :	
participation pour services généraux :	contingent assistance	29.935 —	de l'Etat	13.780 —
	divers : dispensaire, caisse all. famil., etc	5.069 fr.	du département	12.829 —
	TOTAL	35.000 —	TOTAL	26.609 —
Divers		17.737 —	Divers	4.225 —

ANNEXE 3 Cf. p. 291.

Tableau comparatif des services d'un département moyen ou d'un chef-lieu de région de 1938 à 1948.

1938			1948		
SERVICES	MINISTERE	ORDONNATEUR SECONDAIRE	SERVICES	MINISTERE	ORDONNATEUR SECONDAIRE
Office du Combattant	Anc. Comb.	Préfet	Office du Combattant	Anc. Comb.	Préfet
Office départemental du Travail	Travail	Préfet	Office départemental du Travail	Travail	Préfet en partie
Direction Services Agricoles	Agriculture	Préfet	Direction Services Agricoles	Agriculture	Préfet
Direction des Services Vétérinaires	Agriculture	Préfet	Direction des Services Vétérinaires	Agriculture	Préfet
Inspection Départementale Hygiène	Santé Pub.	Préfet	Direction départementale Santé Publique	Santé Pub.	Préfet
Inspection départementale Assistance Publique	Santé Pub.	Préfet	Direction départementale Population	Santé Pub.	Préfet
Inspection Académique	Education Nat.	Préfet	Inspection Académique	Education Nat.	Préfet
Inspect. départementale du Travail	Travail	Préfet	Inspect. départementale du Travail	Travail	Préfet
Administr. des Ponts et Chaussées	Travaux Publ.	Ing. en chef	Administr. des Ponts et Chaussées	Travaux Publ.	Ing. en chef
Conservation Eaux et Forêts.	Agriculture	Conservat.	Conservation Eaux et Forêts.	Agriculture	Conservat.
Archives départementales	Education Nat.	Préfet	Archives départementales	Education Nat.	Préfet
Génie rural	Agriculture	Ing. en chef	Génie rural	Agriculture	Ing. en chef
Enregistrement	Finances	Directeur	Enregistrement	Finances	Directeur
Direction Contrib. Directes	Finances	Directeur	Direction Contrib. Directes	Finances	Directeur
Direction Contrib. Indirectes	Finances	Directeur	Direction Contrib. Indirectes	Finances	Directeur
Trésorerie Générale	Finances	Préfet	Trésorerie Générale	Finances	Préfet
Direction des P. T. T.	P. T. T.	Directeur	Direction des P. T. T.	P. T. T.	Directeur
			Service Protect. Végétaux	Agriculture	Directeur
			Délégation Reconstruction	Reconstruction	Délégué.
			Direction Ravitaillement	Ravitaillement	Directeur
			Direction Anc. Combattants	Anc Comb.	Directeur
			Direction Information	Information	Préfet
			Direction Contrôle Econom.	S. S. E. Aff. Ec.	Directeur
			Délégation coordination industrielle	Prod. Industr.	Directeur

SERVICES	MINISTERE	ORDONNATEUR SECONDAIRE

SERVICES	MINISTERE	ORDONNATEUR SECONDAIRE
Contrôle lois sociales en agriculture	Agriculture	Préfet
Inspection Divisionnaire du Travail . . . . . (ou Direction départementale main-d'œuvre)	Travail	Préfet
Office interprofessionnel des Céréales	Agriculture	Directeur
Direction départementale des Sports	Education Nat.	Préfet
Inspection Enseignement Technique	S.-S. Etat Ens. Technique	Préfet
Office Départ. Orientation Professionnelle	Education Nat.	Préfet
Direction Statistiques et Etudes économiques . .	Finances-Aff. Econom.	Directeur
Inspection Economie nationale	S. S. E. Aff. Ec.	Directeur
Inspection départementale d'hygiène scolaire et universitaire	Education Nat.	Préfet

ANNEXE IV. — Cf. p. 305 et sq.

TITRE X

DE LA CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946

Des collectivités territoriales.

Article 85

La République Française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales.

Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer.

Article 86

Le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, Territoires d'outre-mer sont fixés par la loi.

Article 87

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel.

L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président.

Article 88

La coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par des délégués du Gouvernement désignés en Conseil des Ministres.

Article 89

Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements; elles détermineront les conditions d'application des articles 85 à 88 ci-dessus.

Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés.

TITRE XII

(dispositions transitoires), art. 105 :

« Jusqu'à la promulgation des lois prévues à l'article 89 de la pré-
« sente Constitution et sous réserve des dispositions fixant le statut des
« divers départements et Territoires d'outre-mer, les départements et
« communes de la République Française seront administrés conformé-
« ment aux textes en vigueur, sauf en ce qui concerne les paragraphes 2
« et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour l'application desquels
« la police d'Etat sera mise à la disposition du maire.

« Toutefois, les actes accomplis par le préfet, en sa qualité de repré-
« sentant du département, seront exécutés par lui sous le contrôle per-
« manent du président de l'assemblée départementale.

« Les dispositions de l'alinéa qui précède ne sont pas applicables au
« département de la Seine. »

BIBLIOGRAPHIE (1)

OUVRAGES GENERAUX

Maurice HAURIOU : *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e éd. 1933.

M. WALINE : *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, 4e éd. 1946.

L. ROLLAND : *Précis de droit administratif*, Dalloz, 9e éd.

R. MASPETIOL et M. LAROQUE : *La tutelle administrative*, Paris, Sirey 1930.

G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Sirey, 1949.

Le régionalisme 1941-1946

Il existe sur le régionalisme en général une bibliographie très abondante : M. Maurice Brun l'a établie d'une manière très complète dans sa thèse « *Départements et régions* », Paris, 1938.

Nous donnerons ci-après la bibliographie récente se rapportant à l'expérience régionale 1941-1946 :

OUVRAGES

« *La région administrative* », rapport 1944 de l'inspection générale des services administratifs du ministère de l'intérieur.

J. BANCAL : *Les circonscriptions administratives de la France, leur origine et leur avenir (contribution à l'étude de la géographie administrative)*, Sirey, 1945.

J. BARTHELEMY : *Provinces*, Grasset 1940.

F.-L. CLOSON, *La région*, Berger-Levrault, 1946.

F.-L. CLOSON : *Réforme de l'administration de province*, (hors-commerce, 1946).

M. DEBRÉ : *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard, 1947.

P. EUSTACHE : *La province alpine : Essai sur la délimitation des provinces*, Thèse, Grenoble, 1944, (D).

P. GAY : *Le Préfet régional*, Thèse, Paris 1944.

M. GOBLET : *La formation des régions* (introduction à une géographie économique de la France), L. G. D. J., 1941.

J. LESPES : *Le Préfet régional et l'économie industrielle*, Thèse, Paris, 1942.

ROQUEPLO : *Régions et préfectures régionales*, Thèse, Paris, 1944 (D).

J. SCHULER : *Projets de lois portant réforme des administrations départementale et régionale*, 1945 (sans nom d'éditeur).

---

(1) *Notre travail, étude d'une législation et d'une pratique administrative très récentes, a puisé ses sources essentielles dans les textes légaux ou réglementaires et dans leurs instructions d'application ; nous en avons fourni la référence tout au long de l'ouvrage.*

Pour la commodité de la consultation, nous avons rattaché les ouvrages cités à chacune des grandes divisions de notre travail.

ARTICLES

P. BERTAUX : Les conseils régionaux économiques, *Publication du ministère de l'information*, 23 novembre 1945, hors-série, n° 71.

M. DEBRÉ : *Un grand mouvement préfectoral : épisode de la Résistance*, cahiers politiques, févr.-mars 1946.

M.-H. FABRE : Les pouvoirs du commissaire régional de la République : étude théorique et pratique de l'O. du 10 janv. 1944, *Annales faculté droit, Aix*, 1944, n° 38.

— La fonction gouvernementale et l'O. du 24 octobre 1945, *R.D.P.*, avril-juin 1946.

J. MOCH : Régions administratives et régions vivantes, extrait de *La vie économique d'une région française : la région Toulouse-Montpellier*, édit. Agence Havas, Toulouse 1947.

A. LEFAS : Le régionalisme à la croisée des chemins, *Revue politique et parlement.*, octobre 1948.

E. WEILL-RAYNAL : Le problème de l'administration régionale, *Revue Socialiste*, juin 1947.

Projet de réforme administrative du centre de coordination et de synthèse des études pour la reconstruction, *Etudes et Documents*, sept.-oct. 1946.

Débats première assemblée nationale constituante sur la suppression de l'échelon régional d'administration, *J. O. débats, séance du 23 mars* 1945, p. 988 à 994.

L'Administration économique :

OUVRAGES

BARRE : *La politique de la viande depuis* 1939, Thèse, Paris, 1944 (D.)

L. BAUDIN : *Esquisse de l'économie française sous l'occupation allemande*, Médicis, 1945.

BAUDIN (P. et L.) : *La consommation dirigée en France en matière d'alimentation*, L.G.D.J., 1942.

BRUNET-MARCEL : *L'économie dirigée en matière de ravitaillement*, Thèse, Paris, 1943 (D.)

H. CAILLAVET : *La surveillance des prix* (août 1936-mars 1940), Thèse, Toulouse, 1940.

P. CHOURMET : *L'organisation administrative et professionnelle du ravitaillement de l'Etat français*. Thèse, Paris 1942.

R. CATHERINE : *Economie de répartition des produits industriels*, Thèse, Paris 1942.

M. CLUSEAU : *Taxation, rationnement et science économique (étude théorique et pratique des prix réglementés et d'une économie distributive)*. Médicis, 1943.

P. DELAPALME : *Les organismes de fixation des prix dans la France contemporaine*, Thèse, Paris, 1942.

DORMOY : *La loi du* 16 *novembre* 1940 *et les opérations immobilières*, Thèse, Toulouse 1944 (D.)

M. DUBERGÉ : *Le Contrôle des prix en France au regard de la théorie économique*. L. G. D. J., 1947.

P. ESQUILAT : *Le ravitaillement de la France en temps de guerre*, Thèse, Toulouse 1941.

GIÈZE : *L'intervention de l'Etat dans la formation des prix*, Thèse, Toulouse, 1943, (D.)

H. LAUFENBURGER : *L'économie allemande à l'épreuve de la guerre*, Médicis, 1940.

J. LHOMME : *Capitalisme et économie dirigée*, L. G. D. J., 1942.

R. A. MALTERRE : *L'autorisation administrative préalable en matière d'opérations immobilières*, Thèse, Paris, 1943.

M. MONSEGUR : *Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte*, Thèse, Bordeaux, 1942.

O. MOREAU-NERET : *Le contrôle des prix en France*, Sirey, 1941.

G. PIROU : *Economie libérale et économie dirigée*, tome II, Paris, Sedès, 1947.

G. RIPERT : *Les aspects juridiques du capitalisme moderne*, *L. G. D. J.*, 1946.

ROUDGE : *Les pouvoirs des autorités administratives locales en matière économique*, Thèse, Bordeaux, 1947 (D.).

Pour une économie libérée : recueil de conférences (MM. BAUDIN, VILLEY, MARCHAL, etc., publié par le comité d'action économique et douanière, S.P.I.D., 1946).

ARTICLES

Ch. BLAVOET : Les C. O. et l'évolution jurisprudentielle des notions de service public et d'acte administratif, R. D. P., 1944.

R. CATHERINE : La succession du décret-loi du 9 septembre 1939, *Droit Social*, mars 1946.

CHAUVEAU : Création et extension des fonds de commerce, *Semaine Juridique*, 1942.

J. DONNEDIEU DE VABRES : Le Conseil d'Etat et les comités d'organisation, *Semaine Juridique*, 1942, n° 15.

M. DUFAU-PERÈS : La réorganisation de la répartition, *Droit Social*, mai 1947.

M. FREJAVILLE : Les difficultés d'application de la loi du 16 *novembre* 1940, *Semaine Juridique*, 1943, nos 8, 9, 10.

J. GOLLIARD : La sanction administrative, *Annales faculté droit*, Aix, 1944.

M. JUGLART : Les sanctions administratives dans la législation récente, *Semaine Juridique* 1942, n° 18.

JAUSSAUD : Le régime des salaires en France, *Droit Social*, décembre 1945.

JEANTET : Des comités d'organisation aux offices professionnels, *Droit Social*, janvier 1946.

LEVASSEUR : Les armes nouvelles accordées au ministre du ravitaillement, *Semaine juridique*, 1947, n° 7.

R. MASPETIOL : La notion de service d'intérêt public et la théorie juridique des institutions corporatives, *Droit Social*, mai 1944.

MIGNONAC : L'O.C.R.P.I. : *Collection Droit Social*, XVI, 1943.

A. PHILIP : La politique économique du gouvernement, édité par la *Documentation française*, (ministère de l'information, 1947).

G. SCELLE : Quelques réflexions sur le service de la répartition dans ses rapports avec la technique du droit public, *Droit social*, collection XVI, 1943.

P.-H. TEITGEN : L'organisation provisoire de la production industrielle et les principes de droit public français, *Droit social*, collection IX.

R. VILLEMER : Vers la modification du décret-loi du 9 sept. 1939, *Droit social*, janvier 1946.

M. WALINE : Trois points de vue sur l'arrêt Monpeurt, *Droit social*, sept. 1943.

X... : Les problèmes posés par la répartition des produits industriels, *Semaine juridique*, 1943, n° 25.

X... : Le retour à la liberté commerciale : principe et exceptions, *Semaine Juridique*, 1946, n° 9.

X... : Vers la mise en ordre des salaires, *Droit social*, avril 1944.

PUBLICATIONS DIVERSES

La répartition, extrait du rapport sur le coût et le rendement des services publics — étude n° 690 de la documentaion française (ministère information).

Le rationnement du pain en France, — étude n° 687, documentation française (ministère information).

Rapport sur le coût de la distribution (publication du ministère de l'économie nationale), 1946.

Pour une politique économique cohérente, étude d'un groupe d'inspecteurs généraux de l'économie nationale, Fournié, Toulouse, 1947.

Rapport Cour des comptes 1946 : *Administration et institutions nouvelles*, J. O. annexe, 16 février 1947.

L'évolution du régime de décentralisation

OUVRAGES

Rapports de l'inspection générale des services administratifs du ministère de l'intérieur :

1942 : L'organisation et le personnel des préfectures départementales.

1946 : Même objet.

1938 et 1943 : La situation financière des communes (*publications du ministère de l'intérieur*).

Inventaire de la situation financière 1913-1949 (publication du ministère des finances, 1946, - supplément 1949).

P. ALIX : *Les emprunts des collectivités locales*, Thèse, Paris, 1944.

M. BERTRAND : *Le statut du personnel communal*, Thèse, Paris, 1946.

BONHOMME : *Fonctionnaires et agents des préfectures*, Thèse, Toulouse, 1943 (D).

R. CARCHON : *L'évolution de la question des finances locales depuis la crise de* 1931, Thèse, Paris 1942.

CHATEAUNEUF : *La réforme des finances locales par la réforme administrative*, Thèse, Toulouse, 1942.

P. CHRETIEN : *Du contrôle des dépenses locales*, Thèse Strasbourg, 1944.

CHEMINEAU : *Etude de l'organisation administrative de la police en France*, Thèse, Toulouse, 1944. (D).

J. DECLAREUIL : *Histoire générale du droit français, des origines à* 1789, Sirey, 1925.

ENGLINGER : *L'organisation de la police administrative dans les villes à police d'Etat.* Thèse Strasbourg, 1938.

Ch. DELABALLE : *Le statut administratif des communes de* 1939 *à* 1945 *et ses conséquences pratiques dans un arrondissement*, Thèse, Rennes, 1946 (D).

M. DOUBLET : *Un mythe contemporain : la notion de décentralisation autoritaire d'après la loi allemande du* 30 *janv.* 1935, Thèse Bordeaux, 1948. (D.).

G. HÉRAUD : *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Thèse, Toulouse, 1946.

G. JÈZE : *Principes généraux de droit administratif*, Giard, 1930, 3e éd. tome II.

V. LEYDET : *Les syndicats de communes, Thèse*, Paris, 1937.

A. LERICHE : *Les décrets du chef de l'Etat ayant force de loi*, Thèse, Paris, 1942.

G. LIET-VEAUX : *La continuité du droit interne : essai d'une théorie juridique des révolutions*, Thèse, Rennes, 1942.

A. MACABET : *Le statut des employés de préfectures et sous-préfectures*, L. G. D. J., 1947.

MONSARRAT, (revu par BOUFFARD) : *Les contrats des communes* — publications administratives 1947.

ROTH : *L'organisation de la police d'Etat en France*, Thèse, Lyon, 1943. (D).

ROY : *Administration intercommunale ; le problème des petites communes*, Thèse, Bordeaux, 1944 (D).

P.-H. TEITGEN : *La police municipale*, Thèse, Nancy, 1934.

TRIAND : *Le Statut du personnel des préfectures*, Thèse, Poitiers, 1947.

TROUILLAS : *La responsabilité des administrations publiques en matière de police*, Thèse, Paris, 1943.

ARTICLES

G. BERLIA : La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, *R. D. P.*, janvier-mars 1944.

R. BONNARD : Les actes constitutionnels de 1940, *R. D. P.*, 1942.

A. BRIMO : Commentaire de la loi du 9 sept. 1943 (statut du personnel communal), au Sirey, *lois annotées*, 1944.

R. CASSIN : Légalité et révolution républicaines, — *Cahiers politiques*, fév. 1945.

CHAUMONT : Etude juridique sur la dissolution des conseils municipaux par le pouvoir exécutif. *R. D. P.*, 1939.

P. DELBEZ : Le régime municipal allemand, *R.D.P.*, 1930.

P. DELBEZ : La révision constitutionnelle de 1942, *R.D.P.*, 1943.

G. DEMAY : *La crise des finances locales*, R. S. L. F., 1939.

M. DUVERGER : Contribution à l'étude de la légitimité des gouvernements de fait, — *R. D. P.* 1945.

M. FÉLIX : Le personnel communal à la veille d'un nouveau statut, *Vie communale*, sept. et nov. 1947.

— La loi du 27 décembre 1947 (ressources communales), *Vie dép. et com.*, 1948, nos 1-2-3.

R. LAINVILLE : *Le Budget communal*, Sirey, 5e éd.

— *Le nouveau régime financier des départements et des communes*, — Sirey, 1942.

— *Libertés communales et politique expérimentale*, Paris, 1947.

G. LIET-VEAUX : Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires modernes, *R. D. P.*, 1943.

F. LUCHAIRE : Commentaire de l'O. du 9 août 1944 — *G. P.* 1944, no 9-10.

M. NICOLAS : La réforme municipale, commentaire des lois du 16 novembre 1940. — *S. J.*, 1er mars 1941.

R. PELLOUX : Contribution à l'étude des régimes autoritaires contemporains, *R.D.P.*, 1945.

R. SAVATIER : La crise et l'avenir des mairies rurales, *Etudes*, mars 1948.

M. WALINE : L'O. du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine, *S.J.*, janvier 1945.

Chroniques : La Vie départementale (R. LAFOREST) — La vie municipale (R. LAINVILLE), in *R.A.* 1948 et 1949.

L'institution préfectorale

A. FERRAT : *La République à refaire.* — Gallimard, 1945, préface A. PHILIP.

G. JÈZE : Le Préfet, note d'arrêt, *R.D.P.*, 1911.

P. LOMBARD : *Le rôle financier du Préfet*, Thèse, Paris, 1937.

L. MADELIN : *Histoires du Consulat et de l'Empire*, Hachette, tomes III et VI.

P. MAZARS DE MAZARIN : *Le chef de cabinet du Préfet*, Thèse, Paris, 1943.

J-E. REYMOND : La réforme de la fonction préfectorale — *L'administration moderne*, (avril et septembre 1946).

P. RIX : *Le secrétaire général de préfecture* — Thèse, Toulouse, 1939.

P. TROUILLÉ : Pour une rénovation de la fonction préfectorale — *Bulletin de l'Association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur*, 1946, n° 1.

G. VEDEL : *La notion de cause en droit administratif français*, Thèse, Toulouse, 1934.

Compte-rendu de l'assemblée générale des fonctionnaires du ministère de l'intérieur des 24 et 25 février 1947 et notamment rapport BOURREL sur titre X et rapport PHALEMPIN sur le statut des administrateurs civils, Bulletin association 1947, n° 2.

La réforme du titre X

G. BERLIA : Le projet de constitution du 19 avril 1946, *R. D. P.*, avril-juin, 1946.

R. BONNAUD-DELAMARE : Rapport sur la réforme administrative (1949) : *Bulletin de l'Association du corps préfectoral*, 1949, n° 5, p. 104.

P. BOUFFARD : La constitution et l'administration départementale. — *Bulletin association fonctionnaires ministère intérieur*, 1946, n° 17.

BOULONNOIS : *La réforme municipale*, Lachèvre, Pontoise, 1946.

BURDEAU : *Le régime des pouvoirs publics dans la constitution* du 27 oct. 1946, R.D.P., oct.-déc. 1946.

P. DUCLOS : Progrès de la réforme administrative en France, *Recueil Dalloz*, 1948 — n° 23, *Chronique XXIV*.

M. DEBRÉ : Préfet ou président du conseil général ? — *L'administration moderne*, 1946, n° 2.

P. DECHARME : La constitution veut-elle la mort des préfets ? — *Le Monde*, 14 avril 1947.

— Les préfets et leur conception de la réforme administrative — *Le Monde*, 27 avril 1948.

FABIEN : *Vers une réforme municipale*, Sirey, 1945.

P. GAY : *L'administration préfect. devant la réforme administrative*, 1948 (non édité).

V. LE GORGEU : Contribution à l'étude de la réforme administrative, sur le plan local, *R.A.*, 1948, n° 4.

L. HAMON : La réforme des administrations locales, *R. A.*, 1948, n° 5.

L. JUNILLON : *L'organisation départementale, condition essentielle de la réforme administrative*, *R. A.*, 1949, n° 8.

F. LUCHAIRE : Le statut des entreprises publiques, *D. S.*, 1947, n^{os} 7 et 8.

LAINVILLE : *Vers la réforme municipale*, Sirey, 1946.

L. ROLLAND : La démocratie et la décentralisation en France — extrait de *La cité moderne et les transformations du droit*, — Cahiers de la nouvelle journée, 1925, n° 4.

TOCQUEVILLE : L'ancien régime et la révolution, Calmann-Lévy, 1877, 8^{e} éd.

L. TROTABAS : La réforme administrative de 1926, — *Année politique*, juillet 1927.

P. VACQUIER : *La suppression des sous-préfets*, Thèse, Paris 1922.

VEDEL et RIVERO : *Les problèmes économiques et sociaux de la constitution du* 27-10-1946 — Collection *Droit social*, n° XXXI.

G. VEDEL : La technique des nationalisations, *D. S.*, (2 articles), fév.-mars 1946.

La réforme administrative, (étude critique et propositions), publié par l'association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, Paris, 1948.

Projets de Constitution déposés par les groupes socialiste et communiste, *R. D. P.*, janvier-mars 1946.

Débats seconde Assemblée Nationale Constituante : élaboration de la Constitution du 27 octobre 1946, titre X.

Séances 5 septembre 1946 J.O. débats n° 88 p. 3559 à 3562.
— 10 — — — — 89 p. 3596 à 3601.
— 13 — — — — 92 p. 3729 à 3741.

Abréviations employées au cours de l'ouvrage

D : Recueil périodique Dalloz.

D. S. : Droit social.

G. P. : Gazette du palais.

R.S.L.F. : Revue de science et de législation financière.

R. : Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'Etat.

R. A. ; Revue administrative.

R.D.P. : Revue de droit public et de science politique.

S. J. : Semaine Juridique.

S. : Recueil périodique Sirey.

D. (Bibliographie) : thèse dactylographiée.

ERRATUM

Page 170, lire § II au lieu de § III.

Page 121 : au lieu de « I. *Le principe de la gratuité, notion périmée* », lire : « *Le principe de la gratuité, notion périmée* ».

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE
INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

UNE INSTITUTION ET UN DOMAINE NOUVEAUX D'ADMINISTRATION LOCALE

TITRE PREMIER

Une institution nouvelle : l'expérience régionale 1941-1946

CHAPITRE PREMIER. — LE REGIONALISME ADMINISTRATIF DANS LA DOCTRINE ET DANS LES FAITS JUSQU'EN 1940 4

SECTION I. — La doctrine régionaliste et l'expérience 1941-1946 4

1. Fondement et buts du régionalisme administratif.
2. L'incessante floraison des projets d'organisation régionale
3. L'expérience 1941-1946, improvisation en rupture avec la doctrine régionaliste traditionnelle.

SECTION II. — Les antécédents positifs du régionalisme administratif 8

1. Les circonscriptions régionales de services publics.
2. Les associations interdépartementales et les groupements mixtes de collectivités publiques.
3. Les régions économiques, unions de chambres de commerce.

CHAPITRE II. — LE POUVOIR REGIONAL SOUS LE REGIME DE VICHY 14

SECTION I. — La « restauration des provinces », décor illusoire de l'expérience 14

1. L'administration territoriale sous l'ancien régime.
2. Qu'était « la province » ?

SECTION II. — La délimitation régionale de 1941 17

SECTION III. — La nature des pouvoirs du Préfet régional 22

§ I. — L'ambiguïté du statut et la spécialité des pouvoirs du Préfet régional 24

§ II. — Les moyens d'autorité du Préfet régional 25
§ III. — Un pouvoir sans substance 32

SECTION IV. — La portée politique du système régional vichyssois 35

CHAPITRE III. — LE COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE 38

SECTION I. — La fonction de Commissaire de la République 38
§ I. — L'origine et la conception de la fonction. 38
§ II. — Le corps des Commissaires de la République et le choix des hommes qui le composèrent 41

SECTION II. — Les pouvoirs du Commissaire de la République 42
§ I. — Les pouvoirs exceptionnels 42
1. Pouvoirs d'ordre législatif 43
A : *pouvoirs législatifs négatifs.*
B : *pouvoirs législatifs positifs.*
C : *la confirmation jurisprudentielle.*
2. Pouvoirs d'ordre exécutif 45
A : *leur domaine d'application.*
B : *le contrôle de légalité du Conseil d'Etat :*
1° sur les réquisitions d'entreprise
2° sur les décisions personnelles.
C : *durée des pouvoirs exceptionnels.*

§ II. — Les pouvoirs normaux du Commissaire de la République 50
A : *pouvoirs normaux du Préfet régional.*
B : *Pouvoirs normaux dépassant les pouvoirs du Préfet régional.*
C : *Suppression des pouvoirs départementaux.*

§ III. — La réforme des pouvoirs des Commissaires de la République : l'Ordonnance du 24 octobre 1945 52

CHAPITRE IV. — LA SUPPRESSION DE L'INSTITUTION REGIONALE 56

SECTION I. — La suppression des Commissariats de la République 56
1. La préparation politique et la discussion parlementaire.
2. L'économie de la loi n° 45-515 du 26 mars 1946 relative à la suppression de certains services régionaux.
3. La carrière nouvelle des hauts fonctionnaires régionaux.
4. Conclusion.

SECTION II. — Conclusions d'ensemble sur l'expérience régionale 1941-1946 61
1. Les handicaps politiques.
2. La région et le département font double emploi.

SECTION III. — Les survivances régionales 63

I. Services régionaux nés de la guerre.
2. Services régionaux anciens.

SECTION IV. — Un essai original de déconcentration dans un cadre supra-régional : les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire 69

1. Origine.
2. Création et statut.
3. Pouvoirs.
4. Pratique.

CHAPITRE V. — LA REFORME ADMINISTRATIVE ET L'ECLATEMENT DU CADRE DEPARTEMENTAL 72

SECTION I. — Le procès du département. 72

1. Bref rappel historique sur la division départementale.
2. La critique du département.

SECTION II. — Les projets de nouvelle unité territoriale 75

§ I. — La région traditionnelle 75

1. Les principes directeurs d'une délimitation régionale logique.
2. Le projet de M. Jean Bancal.

§ II. — Le projet des grands départements 76

1. Fondement et modalités du projet.
2. Critique du projet.

TITRE II

Tâches nouvelles de l'administration locale : Sa contribution au « dirigisme ».

— Généralités et plan 81

CHAPITRE PREMIER. — LE CONCOURS DE L'ADMINISTRATION LOCALE A L'ŒUVRE DE MOBILISATION ET DE REPARTITION DES RESSOURCES 84

SECTION I. — L'organisation locale du ravitaillement général de 1940 à 1949 84

§ I. — Les linéaments : de la mobilisation économique à l'échec des bureaux nationaux (septembre 1939-octobre 1941) 84

§ II. — Une armature légale cohérente : la réforme d'ensemble d'octobre 1941 et février 1942 87

1. L'organisation de la répartition sous le régime de la loi du 23 octobre 1941.
2. La mobilisation des produits agricoles sous le régime de la loi du 20 février 1942.
3. Les organes administratifs.
4. Le rôle du Préfet.

§ III. — La reprise en main par l'Etat après la Libération de l'appareil professionnel du ravitaillement, et sa liquidation 94
1. La dissolution progressive des organismes professionnels.
2. La participation consultative des consommateurs.
3. La collecte.
4. Le résidu des services du ravitaillement.

§ IV. — Les vicissitudes de la collecte et le démantèlement progressif de l'appareil d'administration économique 98
1. Les conditions d'une collecte efficace .
2. Un exemple concret de démantèlement d'un secteur organisé : le marché de la viande de 1940 à 1949.
3. L'improvisation du personnel et des méthodes.

SECTION II. — L'administration locale et l'œuvre « d'organisation professionnelle » et de « répartition » 106

§ I. — L'agencement unitaire et professionnel de l'organisation économique 107
1. Caractéristiques essentielles du comité d'organisation.
2. L'indépendance totale des comités d'organisation vis-à-vis de l'autorité administrative locale.

§ II. — La division des opérations de répartition et la prépondérance de l'activité unitaire et technique de l'O.C.R.P.I. 109
1. Les lignes directrices.
2. La mission prépondérante de l'O.C.R.P.I.
3. Répartition de certains produits par le canal des organes administratifs locaux.

§ III. — Le renforcement après la Libération du contrôle de l'Etat sur l'organisation et la répartition 111

§ IV. — La suppression de l'organisation professionnelle et l'agencement décentralisé de la répartition secondaire 112
1. La loi du 26 avril 1946.
2. Le résidu actuel de la répartition locale.

CHAPITRE II. — LE CONCOURS DE L'ADMINISTRATION LOCALE AUX MESURES DE PROTECTION DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE 116

SECTION I. — Les pouvoirs locaux de détermination des prix .. 116

§ I. — Les principes 116

1. La surveillance des prix 1936-1940.
2. Le contrôle des prix en économie de pénurie.

§ II. — La détermination des prix sur le plan local pendant le régime de Vichy : le fonctionnement primitif de la taxation 117

§ III. — Les pouvoirs locaux de détermination des prix après la libération. 119

1. Le rétrécissement continu du domaine de la taxation.
2. La notion de « cours constaté » et l'arme commerciale de « l'acquisition prioritaire ».

SECTION II. — Les pouvoirs locaux de répression économique 122

§ I. — La première phase : l'autonomie absolue de la répression administrative 122

1. Nature et diversité des sanctions administratives.
2. L'internement administratif.

§ II. — La subordination partielle à une décision judiciaire .. 124

§ III. — La pratique des sanctions administratives et les projets d'unification de la législation répressive 124

SECTION III. — Le contrôle préfectoral de la liberté d'entreprise 126

§ I. — Conditions d'application 127
§ II. — L'efficacité relative du décret-loi 129

SECTION IV. — Le contrôle préfectoral des opérations immobilières 131

§ I. — Conditions d'application 131

§ II. — L'interprétation étroite par le Conseil d'Etat des buts de la loi du 16 novembre 1940 133

§ III. — Annulation de la loi du 16 novembre 1940. 134

SECTION V. — Les pouvoirs locaux de détermination des salaires 135

§ I. — La fixation régionale des salaires durant le régime de Vichy 135

§ II. — Le Commissaire de la République et la fixation des salaires 136

1. « Le relèvement provisoire » des salaires au lendemain de la libération.
2. Le régime des salaires agricoles.

Conclusions : Les causes théoriques et pratiques de l'échec du dirigisme sur le plan local 137

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES MODES ANCIENS D'ADMINISTRATION LOCALE 147

TITRE PREMIER

L'évolution du régime de décentralisation 147

CHAPITRE PREMIER. — LE REGIME REPUBLICAIN D'ETAT DE SIEGE (SEPTEMBRE 1939-JUILLET 1940) 147

§ I. — Le régime des pouvoirs de guerre et l'administration locale 147

§ II. — Le décret-loi du 26 septembre 1939, instrument d'élimination administrative des élus communistes 148

1. L'immixtion de l'autorité de tutelle dans la composition des corps élus.
2. L'élargissement du pouvoir de substitution.

CHAPITRE II. — « L'ADMINISTRATION AUTORITAIRE » SOUS LE REGIME DE VICHY 152

SECTION I. — La destruction de la démocratie locale 152

§ I. — La réforme des corps municipaux 153

1. La réorganisation des corps municipaux des communes de plus de 2.000 habitants.

A) *Le critérium démographique.*

B) *Les conditions de nomination des corps municipaux.*

2. Le renforcement du contrôle disciplinaire des corps municipaux.
3. Le remplacement des maires et des adjoints.
4. L'application.

§ II. — La suppression des conseils généraux 159

1. La commission administrative.
2. Le conseil départemental.

SECTION II. — La restauration des pouvoirs municipaux de police et le régime généralisé de la police d'Etat 163

§ I. — Le régime de la police d'Etat 164

1. De ses extensions avant 1939 à sa généralisation en 1941.
2. Ses caractéristiques.
3. L'imprécision légale du partage des compétences.
4. Une solution jurisprudentielle empirique.

§ II. — La réorganisation des services de police 170

1. Les lignes directrices.
2. L'application.

SECTION III. — L'aménagement autoritaire des associations de collectivités et des « simplifications territoriales » 171

§ I. — La situation légale avant 1939 171

1. Associations de collectivités locales.
2. Modifications aux circonscriptions.

§ II. — La législation vichyssoise : la loi du 28 février 1942 173

1. Analyse de la loi.
2. Son inapplication.

CHAPITRE III. — LA LEVEE DES RESTRICTIONS IMPUTABLES A L'IDEOLOGIE AUTORITAIRE 176

SECTION I. — Par l'effet du rétablissement de la légalité républicaine 176

§ I. — Principes généraux 176

§ II. — Le rétablissement de la légalité républicaine sur le plan de l'administration locale 179

1. Bilan d'abrogation d'actes unilatéraux.
2. L'annulation des contrats des collectivités locales.
3. Validation expresse et application provisoire de textes intéressant l'administration locale.

§ III. — Le rétablissement des corps locaux 184

1. Les comités de libération.
2. Les corps municipaux provisoires.
3. Le rétablissement des conseils généraux.
4. Les élections locales générales.

§ IV. — Le régime des simplifications territoriales après la libération 191

1. L'annulation de la loi du 28 février 1942 et sa restauration partielle.
2. Le problème des petites communes.
3. Vers un élargissement des associations locales.

SECTION II. — Par l'effet de la cessation légale des hostilités : le rétablissement de la tutelle normale 198

1. La tutelle sur les corps.
2. Le pouvoir de substitution.

SECTION III. — Par l'effet de la Constitution de 1946 : le régime de la police locale de 1945 à 1949 200

§ I. — Le régime territorial de la police, de la Libération à la Constitution de 1946 200

1. La transposition de l'organisation antérieure.
2. L'abolition de l'échelon régional.

§ II. — La restitution aux maires de la totalité des pouvoirs de police (art. 105 de la Constitution) 202

1. Les principes.
2. Le régime transitoire.
3. La situation spéciale des grandes villes.

CHAPITRE IV. — RESTRICTIONS DURABLES A L'AUTONOMIE LOCALE DANS UN BUT D'UNIFORMISATION ET DE RATIONALISATION 206

SECTION I. — Vers un statut légal du personnel communal 207

§ I. — La précarité des mesures légales jusqu'en 1939 207

§ II. — L'élaboration d'un statut légal de 1940 à 1944 208

1. La fonction de secrétaire de mairie.
2. Le statut d'ensemble de 1943-1944.

§ III. — Les linéaments d'un statut nouveau au lendemain de la libération 212

1. L'aménagement des échelles d'emploi et des barèmes de traitements.
2. L'annulation du statut de Vichy et la substitution partielle de l'ordonnance du 17 mai 1945.
3. Le recrutement des secrétaires de mairie des petites communes.
4. L'épuration administrative dans les cadres locaux.

§ IV. — Les éléments positifs d'un statut partiel 214

I. La tendance à la péréquation de la situation des agents locaux avec les fonctionnaires de l'Etat.

II. La stabilisation des effectifs communaux 217

A) *L'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'intégration des auxiliaires éprouvés.*

B) *La loi du 15 février 1946 sur les compressions d'effectifs.*

C) *Le contrôle provisoire du recrutement aux emplois vacants.*

III. La définition actuelle du fonctionnnaire communal 219

§ V. — Un statut légal imminent 220

SECTION II. — De la gratuité des mandats électifs aux barèmes légaux d'indemnités 221

§ I. — Les indemnités de fonctions des maires et des adjoints 223

1. La législation de Vichy.
2. La confirmation du régime des indemnités légales.
3. La loi du 9 avril 1947.
4. La garantie légale des maires en cas de préjudice.

§ II. — Les indemnités de séjour et de déplacement des conseillers généraux 227

1. Le régime d'avant-guerre.
2. La loi du 4 avril 1947.

SECTION III. — L'étatisation de cadres jusqu'alors locaux 229

§ I. — Le cadre national des fonctionnaires de préfecture 229

1. La création du cadre national.
2. La validation et la transformation du statut national.
3. La détermination des effectifs.

§ II. — L'étatisation dans les autres services départementaux 234

1. La suppression du service vicinal.
2. L'étatisation des services de la santé publique.
3. Conclusion.

§ III. — L'étatisation dans les services municipaux 237

1. Le personnel de la police municipale.
2. Les receveurs municipaux.

§ IV. — L'étatisation des bureaux départementaux et municipaux de placement 238

SECTION IV. — L'uniformisation des conditions de concours des agents de l'Etat aux affaires locales 239

§ I. — La réglementation spéciale du concours des ponts et chaussées et du génie rural 239

§ II. — Les dérogations réglementées à une interdiction générale de rémunération 240

SECTION V. — L'imposition d'un agencement uniforme aux services locaux 243

§ I. — Vers une organisation uniforme des services locaux économiques 243

§ II. — L'uniformisation de l'organisation sanitaire 245

1. La réforme de la législation hospitalière.
2. L'uniformisation dans le cadre départemental des services d'équipement et de protection sanitaires et sociaux.

§ III. — L'uniformisation de la structure des préfectures 250

1. La détermination du nombre des divisions.
2. La répartition-type des affaires entre divisions et bureaux.

SECTION VI. — Centralisation et subordination de la tutelle .. 252

§ I. — Le trésorier-payeur général, préfet financier dans le département 253

§ II. — Un exemple de déssaisissement de l'autorité préfectorale : le contrôle des opérations immobilières des collecti-

vités locales 255
Les étapes d'un renforcement croissant du contrôle.
Un allègement partiel.

CHAPITRE V. — L'INELASTICITE DES FINANCES LOCALES: L'ASSISTANCE CROISSANTE DE L'ETAT, OCCASION DU RESSERREMENT DE LA TUTELLE 259

SECTION I. — L'évolution d'ensemble des finances locales entre les deux guerres et depuis 1939 259

§ I. — Considérations générales 259

§ II. — La rigidité du système fiscal traditionnel 260

1. Le système archaïque des centimes.
2. L'enchevêtrement d'autres ressources.
3. L'aggravation des charges de 1939 à aujourd'hui.

SECTION II. — L'assistance croissante de l'Etat aux finances locales 264

§ I. — La réforme partielle de 1941 : simplifications et extension de l'assiette. 264

1. La loi du 14 septembre 1941 : les mesures de simplification

A) *Suppression de ressources et allègement de dépenses.*

B) *Le système de la subvention unique.*

2. Elargissement du domaine de la fiscalité indirecte.

§ II. — De l'accroissement de la pression fiscale à la garantie générale d'équilibre 267

1. L'augmentation des ressources fiscales.
2. La subvention spéciale d'équilibre.
3. Les avances de trésorerie et avances sur subventions.
4. Ressources nouvelles de la loi du 22 décembre 1947.
5. Nouvelles mesures provisoires pour l'exercice 1949.
6. Perspectives pour l'exercice 1950.

SECTION III. — Le renforcement de la tutelle financière, contrepartie de l'aide accrue de l'Etat 273

§ I. — Les préliminaires 1935-1939 273

§ II. — La législation de Vichy : centralisation du contrôle et uniformisation des documents budgétaires 275

1. La réforme du régime d'approbation.
2. La réforme budgétaire et les délais d'établissement des budgets locaux.

§ III. — Maintien de la tutelle exceptionnelle après la libération 276

SECTION IV. — Vers une réforme d'ensemble des finances locales 278

§ I. — Le projet abandonné du 27 décembre 1946 278

§ II. — Un nouveau projet du 27 juillet 1949. 279

TITRE II

Les vicissitudes de l'institution préfectorale

SECTION I. — Le pouvoir préfectoral 283

§ I. — La proclamation constante de sa prépondérance 283

1. L'institution préfectorale sous le régime de Vichy.
2. Après la libération.

§ II. — Son démembrement effectif. 288

§ III. — Les conditions de sa restauration 291

1. Suppression ou transfert de services nés surtout des circonstances de guerre.
2. Le regroupement à la préfecture des tâches d'administration générale assumées par les services techniques.
3. La pratique de l'autorité du Préfet sur les chefs de service

SECTION II. — La carrière préfectorale est-elle susceptible d'un véritable statut ? 294

§ I. — Une tentative d'organisation de la fonction de chef de cabinet, 1940-1943 296

§ II. — Le statut provisoire du corps préfectoral 297

§ III. — Le problème de l'application au corps préfectoral du statut des administrateurs civils 299

SECTION III. — Les transformations du personnel préfectoral 301

§ I. — Le personnel préfectoral de 1940 à 1944 302

§ II. — La normalisation d'un corps préfectoral renouvelé, 1944-1946 303

TITRE III

L'extension des libertés locales : le Titre X de la Constitution du 27 octobre 1946 305

CHAPITRE PREMIER. — PORTEE ET CONDITIONS D'ETABLISSEMENT DU TITRE X 305

SECTION I. — La mesure actuelle des libertés locales 306

§ I. — La portée de la tutelle 306

§ II. — L'autonomie respective du département et de la commune 308

1. Le département.
2. La commune.

SECTION II. — La conception de la démocratie locale intégrale 310

SECTION III. — La discussion constitutionnelle 312

§ I. — L'insertion dans un texte constitutionnel de règles d'organisation administrative 312

§ II. — Les grandes lignes des débats constitutionnels 313

1. Le projet de Constitution du 19 avril 1946.
2. La Constitution du 27 octobre 1946.
3. L'organisation de la période transitoire.

CHAPITRE II. — L'EXTENSION DES LIBERTES LOCALES .. 318

SECTION I. — La réforme départementale 318

Sous-Section I. — Les attributions du conseil général 320

§ I. — Les services départementaux 320

1. L'assistance.
2. La voirie départementale.
3. Les institutions interdépartementales.
4. Régime des délibérations du conseil général.

§ II. — La gestion du patrimoine départemental 324

§ III. — Le budget départemental 325

Sous-Section II. — Le président du conseil général 326

§ I. — Ses pouvoirs et son statut 326

§ II. — Les auxiliaires du président : le personnel départemental 327

1. Le service des affaires départementales.
2. Les catégories de personnels départementaux après la réforme organique.

Sous-Section III. — Règles nouvelles d'organisation 329

1. Le conseil général.
2. La commission départementale.
L'avenir du département, collectivité décentralisée.

SECTION II. — Quelques principes directeurs d'une réforme communale 331

§ I. — Les principaux domaines d'extension possible des libertés communales 332

1. La structure des corps municipaux.

2. Le régime de validité des décisions du conseil municipal.
3. Le régime des opérations d'exécution.
4. L'extension du domaine économique de la commune.

§ II. — Les limites nécessaires à l'autonomie communale 334

1. Le maintien du contrôle budgétaire.
2. Le contrôle d'organisation de services et de réalisation d'équipements.

SECTION III. — La notion nouvelle de contrôle administratif .. 337

CHAPITRE III. — LA DECONCENTRATION 339

SECTION I. — Chances et portée d'un programme de déconcentration 339

§ I. — La centralisation, force dominante de notre organisation administrative 339

§ II. — La déconcentration, corollaire indispensable de la réforme départementale 341

§ III. — Le projet de loi n° 3705 du 6 mars 1948 sur la déconcentration et les pouvoirs des préfets 344

SECTION II. — Un programme de déconcentration 345

§ I. — Abolition des mesures de centralisation exceptionnelle . 345

§ II. — Mesures de déconcentration supplémentaire 347

§ III. — Deux terrains d'élection de la déconcentration 349

SECTION III. — Arrondissements et sous-préfets 351

§ I. — L'arrondissement 351

1. Arrondissements et « pays ».
2. Le rétablissement d'arrondissements en 1942-1943.
3. La désuétude du conseil d'arrondissement.

§ II. — Pour une extension des pouvoirs du sous-préfet 355

1. Le régime de compétence jusqu'en 1939.
2. L'esquisse d'un renforcement (1945-1949).
3. Lignes directrices d'une réforme.

CONCLUSION GENERALE 359

Régionalisme et administration économique 359
L'avenir de la décentralisation 360

1. La « liberté dirigée » des collectivités locales.
2. Les limites de la décentralisation.

3. Une marge réduite d'indépendance véritable.
Pour une pleine déconcentration 364

APPENDICE : ANNEXES.

BIBLIOGRAPHIE.

TABLE DES MATIERES

INDEX ALPHABETIQUE.

INDEX ALPHABETIQUE

A

Acquisition prioritaire (L. 4-10-1946) : 120-102.
Administration autoritaire : 152 et sq. (sous régime de Vichy).
Agent administratif cantonal : 157 n. 2.
Ancien régime (administration territoriale de l') : 15.
Appareil de distribution (pléthore de l') : 129-130.
Approbation des budgets locaux (v. Finances locales).

Arrondissements :

— (rétablissement d') en 1942-43 : 352, 353.
(et) « pays » : 351.
— conseils d'arrondissement : 354.
— pouvoirs sous-préfets (v. Sous-préfets).

Assistance (v. Services départementaux)

Associations collectivités :

— syndicat communes : 171-197.
— L. 28-2-42 : 173.
— projet réforme : 197.
— associations mixtes : 12, 171, 174, 198.
— institutions interdépartementales : 11, 323.

B

Blé (organisation locale de l'O.N.I.C.) : 97.
bureau des farines : 105.
Budgets communaux et départementaux (v. finances locales).
Bureaux de préfecture (v. Préfecture).
Bureaux nationaux de ravitaillement : 86.

C

Caisses sécurité sociale (contrôle régional) : 67.
Cahiers charges-types (v. Cseil Nal S.P.)
Calendrier de taxation : 119.
Cantons (projet de municipalité de) : 194
Centimes additionnels : (V. Fin. locales).

Centralisation : 306, 307, 340, 341.

Centre adm. et tech. interdépart. police (Décr. 2 août 1949) : 65-201.
Chef de district du ravitaillement : 91.

Collecte : 1941-1944; L. 21-2-1942 : 90.
— 1944 O. du 3 août 1944 : 94.
— (conditions de la) : 98.

Comités centraux du ravitaillement : 88.
Comité départemental de libération : 184.
Comité d'organisation : 107.

Commissaire régional de la Rép. : 38 et sq
— conception fonction : 39.
— choix du corps : 41 — carrière des anciens C. R. : 59.
— pouvoirs exceptionnels : 42 — réquisitions d'entreprises : 46.
— mesures personnelles : 49.
— pouvoirs normaux : 50.
— pouvoirs fixation salaires : 136.
— réforme pouvoirs (O. 24-10-45) : 52 fonction gouvernementale : 54.
— suppression; discus. parl. : 57 — L. 26 mars 1946 : 58.

Commission achat :

— fonctionnement : 91.
— critique Cour des comptes : 105.

Commission adm. départ. : 159. (L. 12-10-1940).
Commission départ. (v. Réforme départ.)
Commission départ. consult. ravitail. : 95.
Comm. contrôle opérations immobilières : 256 à 258.

Communes :

— extension liberté (des) : 331 et sq. (v. Corps municipaux). (v. Régies).
— régime actuel autonomie : 309.
— communes limitrophes (problème des) : 196.
— section commune (O. 2-11-45) : 191-192, n. 2.

Compagnies républicaines de sécurité (v. Police).

Concours agents Etat aux affaires locales : (réglementation du) : 240 à 243.
Conseil arrondissement (v. Arrondissement).

Conseil départemental (L. 7 août 1942).
— organisation : 161.
— physionomie politique : 162.

Conseils généraux : (v. réform. départ.)
— suppression en 1940 : 159.
— projet de C.G. provisoire 1945, 188.
— élections cantonales 1945 : 190.
— indemnités des conseillers : 227.
Cons. national services publics dép. et com. (O. 24-2-45) : 244.
Cons. dép. agricole : 115.

Contrats collectivités locales :
— Loi 30-7-1947 : 49.
— annulation plein droit conventions Vichy : 182.
— rapport avec O. 24-2-1945 : 244 n. 2.
Contrats de culture : 87.
Contrôle administratif (titre X Const., définition) : 337, 338, 347.
Contrôle médical scolaire (v. protection sanitaire et sociale).

Corps municipaux (organisation des) : (L. 16-11-1940) : 153.
— conditions de nomination : 155.
— corps locaux provisoires (1944-45) : 185 à 188.

Constitution 27-10-46 : *titre* X : 305.
— portée : 306, 307, 315.
— autonomie resp. act. départ. et com. : 308 à 310.
— concept. démoc. loc. intégr. : 310.
— discussion parlementaire, titre X : 313 à 316.
— réforme administrat. et Const. : 312.
— régime transitoire : 316.
— titre X, projet 19 avril 1946 : 313.

D

Décentralisation : 306, 342 — Avenir (de la) : 360 à 364.
Décentralisation autoritaire : 157-161.

Déconcentration :
— définition : 341 à 344, 364, 365.
— projet-loi 6 mars 1948 : 344.
— mesures partielles 1948 : 345.
— programme (de) : 345 à 350.
— absence de déconc. régionale (v. Préfet régional).
Délégation préfectorale (v. Préfet).
Délimitations régionales : 17 et sq. - 40.
Démocratie locale : (Conception de la) (v. Constitution).

Département :
— critique (du) : 73.
— projet de « grand département », 76 à 80.
— régime actuel autonomie : 308.
— réforme départementale (v. Réforme).

Départementalisation :
— assistance, personnels (v. Services départementaux).

Directions départementales :
— santé : étatisation, 235, 289.
— population : 289.
— travail et main-d'œuvre : 66.
— Police (v. Police).
— Ravitaillement (v. Direct. départ. ravitaillement).

Direction départ. ravitaillement :
— organisation : 91.
— suppression : 96.

Dirigisme : définition : 81 à 83.
— portée théorique : 137.
— portée sur plan local : 140.
— avenir : 141.
Dons et legs (régime d'approbation) : 348.

E

Eaux et forêts (Organisation territoriale) : 67.
Elections municipales et cantonales : 189 190.
Epuration agents locaux : 214 n. 1.
Equipement national (tranche de démarrage) : 335 à 337.
Etat de siège (régime républicain d) : 147.

F

Finances locales :
— situation générale : 265.
— centimes additionnels : 261, 272, 278, 308 n. 1, 309 n. 1.
— subventions (avant 1939) : 262, 269, 271.
— subvention pour dépenses intérêt général (L. 14 sept. 1941) : 265.
— subvention spéciale d'équilibre (L. 31-12-45) : 268.

— exercice 1950 : 273.
— fonds communs : 262, 264.
— avances de trésorerie : 269.
— taxe sur les transactions : 266, 270, 271.
— ressources nouvelles (L. 22-12-47) : 270.
— patentes : 272.
— projets de réforme : 278 à 282.
— taxes débits boissons et spectacles : 267, 268.
— tutelle financière : avant 1939 : 273
— sous Vichy (L. 22-12-40) : 275
— après la libération : 276 à 278
— avenir : 333, 346.
— uniformisation documents budgétaires : 276.
Fonctionnaires de fait : 176.
Fonction gouvernementale (v. Com. Rép.)
Fonds de commerce : (v. liberté d'entreprise).
Fonds communs : (v. Finances locales).

G

Garantie légale maires : v. maire.
« Généralités » : 16.
Génie rural (concours du) : 240.
Gouvernement de fait (théorie du) : 176.
Gouvernement de Vichy (juridicité) : 176 n. 1. — 177.
Gratuité mandats électifs (v. indemnité élus locaux).

H

Hôpitaux : 245 à 248.
— organisation hospitalière uniforme L. 21-12-1941) : 245.
— commis. adm. d'hôp. : 246.
— personnel hospitalier : 246 - 247.
— institutions hospitalières départementales : 321, 322.

I

Immeubles départementaux (v. Réf. dép.).
Impositions : 87 - 91.

Indemnité mandats électifs :
— principe gratuité : 221.
— maires (L. 9-4-47) : 224 à 226.
— conseillers généraux (L. 4-4-47) : 227.

Inspecteurs généraux de l'adm. en mission extraordinaire : 69 à 71 — 359.
Inspection régionale de l'économie nationale : 63.
Institutions interdépartementales : 10.
Intégration corps préfectoral (v. Préfet).
Intendant des affaires économiques : 29.
Intendant de police : 30.
Internement administratif : 123 - 49.
Interventionnisme (définition) : 81.

L

Lait (service départemental du) : 97.
Légalité républicaine (v. rétablissement de la).
Législation économique (Réforme de la) : 124.
Liberté d'entreprise (contrôle de la) : 126 à 131.
Lutte anti-tuberculeuse — anti-vénérienne (v. Protection sanitaire et sociale).

M

Maires :
— nominations (L. 16-11-1940) : 155.
— pouvoirs de guerre : 148.
— pouvoirs de police (régime police d'Etat) : 164 à 169.
— indemnité fonctions (v. Indemnité).
— garantie de préjudice : 226.
Marchés communaux : 310, n. 1.
Marché de la viande (v. viande).
Mobilisation des produits agricoles (L. 20-2-1942) : 90.
Modifications territoriales (O. 2-11-1945) : 192.
Municipalité de canton : 194.

O

O.C.R.P.I. : 109.
Office départemental agricole : 114.
Offices professionnels : 112.

Opérations immobilières en général (contrôle des) : 131.
(L. 16-11-1940) (suppression du) : 134.
— opérations immobilières collectivités locales (contrôle de tutelle) : 255 à 258. 346.

Organisation professionnelle :
— sous le régime de Vichy : 107.
— suppression : (L. 26-4-1946) : 112.

P

Pays : 19.
Percepteur : 253.
Personnel régional : 30.
Personnel communal : 207 à 221, 347.
statut (Loi du 9 sept. 1943) : 209.
—péréquation avec agents Etat : 214.
— traitements : 215.
— effectifs : 217.
— retraites : 216.
— effets L. 17 juillet 1940 : 212 n. 1.
— épuration : 214 n. 1.
— O. du 17 mai 1945 : 212.
— définition actuelle : 219.
— contrôle exceptionnel recrutement : 218.
— projet de statut : 220.
— secrétaires de mairie : 208, 213, 216.
Petites communes (problème des) : 193.
— personnels subalternes Etat (administration des) : 350.
Placement de la main-d'œuvre (bureaux de) : 238.

Police :
— police d'Etat (définition du régime de la) : 166 — en 1939 : 164. régime 1941 : 165.
— Pouvoirs respectifs préfet et maire. solution théorique : 167.
— jurisprudentielle : 168.
régime 1944-46 : 200.
art. 105. Constitut. 202-203.
villes + 100.000 h. : 204.
— organisation services : 170.
— secrétaire général police : 200.
— personnel police d'Etat : 170, 201.
— occupation usine : 168.
— direction dépar. police : 202.
— compagnies républicaines sécurité : 200 - 202.
— C.A.T.I.P. : 65, 201.
— personnel police non étatisé : 237.
Ponts et chaussées (concours des) : 239.

Pouvoirs de guerre :
théorie générale : 42.
exercice par Com. Rép. : 43 à 50.
— dans l'adm. locale (arrêt Lecocq) : 148.
Pouvoir de substitution : 150 - 151 - 199.
— responsabilité dans l'exercice (du) : 199.

Préfet :
— rôle en matière de ravitaillement : 92.
— fixation des prix : 117 et sq.
— institution préfectorale sous Vichy : 284, 285.
— après libération : 286.
— démembrement aut. préf. : 288 à 291.
— conditions restauration : 291 à 294, 343.
— rapports préfets et chefs de service : 293.
— Statut préfectoral provisoire (1944) : 297.
— intégration cadre adm. civ. Mtère Int. : 299.
— chef de cabinet : 296 - 299.
— corps préfect. et rég. Vichy : 302.
— délégation préfectorale : 297.
— intégration délégués : 298.
— perte attributions départementales (titre X), 318, 319, 341 à 343.
— structure actuelle corps préfect. : 303.

Préfet régional : statut 24.
— nature des pouvoirs : 22.
— corps des préfets régionaux (historique) : 37.
— pouvoirs sur chefs de services régionaux : 27.
— sur préfet délégué : 26.
— sur préfets départementaux : 26
— pouvoirs fixation des salaires : 135.
— intendant affaires économiques : 29.
— intendant police : 30.
— absence déconcentration : 32.
— absence autonomie juridique régionale : 34.

Préfectures : (personnel des) : 229 à 234
— avant 1939 : 229 - statut nation. : 230.
— effectifs : 233.
— Transformation du statut (1949) : 232.
— auxiliaires : 233.
— bureaux (plan type d'organisation des) : 250.
Prélèvements agric. allemands : 105 n. 1.
Président cons. général (v. Réforme dép.).
Prix (détermination et contrôle des) : 116 à 122.

Protection sanitaire et sociale :
— (uniformisation dans le cadre départemental de la) : 248.
— protection maternelle et infantile : 249.
— lutte anti-tuberculeuse : 248.
— lutte anti-vénérienne : 248.
— protection médicale scolaire : 250.
Provinces d'ancien régime : 16.

R

Receveurs municipaux (statut des) : 237.
Reconstitution des conseils municipaux et généraux : (v. corps locaux et conseils généraux).

Réforme départementale : 318 à 322.

— ajournement projet (de) : 319.
— statut président du conseil général : 326-327.
— régime délibérations du C.G. : 324.
— personnels départementaux : 328.
— services départementaux (v. services)
— immeubles départementaux : 325.
— service « affaires départementales » 327.
— commission départementale : 329.
— portée réforme : 319, 330, 366.
— budg. dép. 325.

Réforme locale (état actuel projet) : 319, 343, 344.

Régies municipales :

— projet d'organisation nouvelle : 333.
— règlement type : 244.

Région administrative (v. Préfet régional)
— absence d'autonomie juridique (v. Préfet régional).
— expérience 1941-44, signification : 61 à 63.
— régions militaires (1946) : 67.

Régionalisme :

— (principes) : 4, 5, 359.
— projets d'organisation rég. : 5 - 76.
— circonscriptions régionales de S. P. : 8.
— régions économiques 1938 : 13.

Règlements-types régies (v. Conseil nat. S. P.)
Répartitions préfectorales (objets ou produits contingentés : 110-14.
Répression économique : 122.

Réquisitions d'entreprises par Commissaire République :

— validité et contrôle Conseil d'Etat : 46.
— liquidation légale : 48.

Résiliation de contrats des collectivités locales : (v. contrats).

Rétablissement légalité républicaine.

— principes généraux : 176.
— mécanisme O. 9 août 1944 : 178.
— dans l'administration locale : 179.
textes annulés : 179.
textes validés : 183.
textes provisoirement applicables : 178 n. 1. - 184.
— annulation de contrats : 182.

Rétablissement de la liberté commerciale : 130.

S

Salaires (fixation régionale des) :

— sous Vichy : 135.
— après la libération : 136.

Salaires agricoles (fixation préfectorale des) : 137.
Sanctions administratives (pratique des) : 124.
Santé publique (étatisation des services de la) : 235.

Secrétaires de mairie :

— statut 1941 : 208..
— statut actuel : 208, 213, 216.

Secrétaire général préfecture : 352 n. 2.
Secrétariats régionaux adm. de police : 64.
Section commune (v. commune).
Sécurité sociale (organisation territoriale) : 68.

Services départementaux (selon projet réforme).

— assistance : 320.
— personnels : 328.
— voirie : 323.
— régies :
— domaine : 324.
— institutions inter-départementales : 323.
— budget : 325.
— service affaires départementales : 327.

Services locaux économiques : 243.

Services régionaux :

— avant 1939 : 8.
— création 1941-1946 : 28.
— suppressions (1946) : 58.
— survivances : 63.

Service vicinal (étatisation du) : 234.

Simplifications territoriales :

régime 1939 : 171 — régime L. 28-2-42 : 173 — régime O. du 2-11-45 : 190, 191.

Sous-préfets :

— pouvoirs : 354, 355 — projet d'extension : 357.

Substitution (pouvoirs de) (D. L. 26 sept. 1939) : 150.
Subventions : (V. finances locales), pour travaux : 336, 349.

Survivances régionales : 63.
Syndicat de communes (v. associations collectivités).

T

Taxation régionale : 119.
Taxes locales (sur transactions) (v. finances locales).
Titre X Constitution (v. Constitution).
Travaux locaux : 335, 336, 346, 348.
Trésorier-payeur général : 253 à 255.

Tutelle :
— définition : 306-307.
— remplacement par « contrôle administratif » : 337, 338.
— centralisation (de la) : 253.
— subordination (de la) : 253.
Tutelle financière (v. Finances locales).
Tutelle sur les corps municipaux : 148, 198.

V

Viande (organisation du ravitaillement en) 100 à 104.
système com. achat : 100.
— taxation préfectorales (1947) : 103.
— cartes d'acheteurs : L. 9 avril 1947 : 102.
— plan de congelation : L. 29 août 1947 : 103.
— liberté actuelle du marché : 104.

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 25 MARS 1950 SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE DES ORPHELINS-APPRENTIS — 36, RUE EUGÈNE-TÉNOT. — TARBES.